

# LA REFORME FONCIERE DE MADAGASCAR

De 2005 à 2017, la réforme foncière de Madagascar a traversé deux grandes périodes :

## A-LA REFORME FONCIERE DE 2005

Après l'indépendance en 1960, Madagascar a procédé à la réforme foncière en 2005 avec l'adoption de la lettre de politique foncière par le Gouvernement le 3 mai 2005. La Lettre de Politique Foncière est une déclaration qui précise les orientations du Gouvernement en matière domaniale et foncière. Produit d'une large concertation intégrant tous les secteurs touchant le foncier (public, privé, société civile, universitaire, juriste, économiste, élus, sociologue, etc.) et offrant une vision d'ensemble pour l'amélioration de la gestion des droits sur le sol, elle fonde une Politique Foncière, cadre stratégique veillant à la cohérence des interventions publiques.

Cette réforme foncière est décidée par suite d'une crise foncière résultant de diverses causes et constats datant de plusieurs années entraînant une insécurité foncière généralisée, le Développement des conflits fonciers, la Corruption etc.

Il en est par exemple la Faible capacité de délivrance de titres, la Rareté de l'enregistrement des mutations aux services fonciers, les développements des petits papiers, l'éloignement des Services fonciers, les Coûts élevés des opérations cadastrales, etc.

En outre, l'application du principe de domanialité de tous les terrains non titrés a pris part à cette crise foncière. En effet, l'Etat dispose de l'ensemble des terres non immatriculées ni cadastrées et devrait les gérer, sans ressources financières et sans compétences suffisantes. Ce principe tend à ignorer les droits de jouissance précédents et fait de l'Etat le propriétaire unique, mais démuné, de la plus grande partie du territoire national. La mise en œuvre de ce principe induit un schéma domanial extrêmement pyramidal : la reconnaissance de droits sur le domaine privé national s'effectue par le biais des services fonciers déconcentrés, affaiblis et encombrés, censés servir la demande de régularisation de millions de requérants.

C'est à partir de ces constats principalement qu'est défini l'objectif principal de la réforme en 2005, c'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.

## 1-LES AXES STRATEGIQUES DE LA REFORME FONCIERE

Pour pouvoir atteindre cet objectif, la lettre de Politique foncière a défini quatre axes stratégiques à mettre en œuvre :

- I. la restructuration, la modernisation et l'informatisation des conservations foncière et topographique ;
- II. l'amélioration et la décentralisation de la gestion foncière ;
- III. la rénovation de la réglementation foncière et domaniale ;
- IV. un programme national de formation aux métiers du foncier.

L'une des axes qui particularise la réforme foncière de Madagascar est la reconnaissance juridique et sociale des occupations sur les terrains occupés par les nationaux de plusieurs années ainsi que l'attribution de la gestion d'une certaine catégorie de terrain auparavant compris dans le domaine privé de l'Etat aux collectivités territoriales de base qu'est la commune .

Dans cette optique de répondre à la sécurisation foncière massive, il a été décidé de maintenir le caractère facultatif et à la demande de preuves de droits de propriété.

## 2-LA MISE EN ŒUVRE DE LA REFORME FONCIERE

### 2-1 la Mise en place institutionnel

Diverses structures ont été constituées et mises en place pour la mise en œuvre, le suivi, le pilotage de la lettre de politique foncière

- **Maîtrise d'ouvrage** — Le Ministère en charge du foncier assure la maîtrise d'ouvrage du Programme National Foncier chargé de la supervision des réalisations du maître d'œuvre. Il veille au bon déroulement du Programme National Foncier et vérifie la conformité de l'engagement des dépenses.

- **L'Observatoire du Foncier** est un organe au service du maître d'ouvrage, chargé de deux fonctions : observation régulière des orientations et des activités du Programme National Foncier ; des systèmes fonciers et de l'impact des interventions du Programme National Foncier.

- **Comité d'Orientation et de Suivi** — Le Comité d'Orientation et de Suivi vérifie la cohérence des activités du Programme National Foncier avec les orientations de la Lettre de Politique Foncière. Il examine le programme de travail et les rapports préparés par la cellule exécutive du Programme National Foncier. Organe consultatif, il émet des avis et formule des recommandations à l'attention du maître d'ouvrage. Il est composé de représentants du Ministère et de la DGSE, des

autres ministères concernés, des élus et de la société civile. Les bailleurs de fonds soutenant le Programme National Foncier seront membres de ce Comité d’Orientation et de Suivi.

**-Comité de Révision des Textes sur le Foncier CRTF** –Comité regroupant plusieurs secteurs et personnes clés responsables de la rénovation des textes sur le foncier à soumettre aux autorités compétentes.

**-Cellule du Programme National Foncier devenu Cellule de Coordination de la Réforme Foncière :** chargé de la mise en œuvre des quatre axes stratégiques de la Politique Foncière. Il est le maître d’œuvre de la Politique Foncière au départ et par la suite assure la coordination de la mise en œuvre de la réforme foncière.

- En 2008, l’administration foncière a créé la DARF (**Direction d’Appui à la Réforme Foncière**) dont la mission est à moyen terme de se substituer au PNF, défini comme une structure temporaire qui va passer progressivement les activités à la DARF pour ne plus s’occuper que de la gestion des financements internationaux et des conceptions méthodologiques. La DARF a ensuite pris le nom de DRGFD (Direction de la Réforme et de la Gestion Foncière Décentralisée) en 2009 puis DAGFD Direction d’Appui à la Gestion Foncière Décentralisée en 2013 pour s’occuper des appuis technique des Guichets fonciers.

## 2-2 le Programme National Foncier

La mise en œuvre de la Politique Foncière par le Programme National Foncier se déroulera en trois phases :

**1 - Phase préparatoire** — a pour objet de déterminer les orientations stratégiques de la Politique Foncière et de consulter les représentants des différents secteurs économiques et sociaux sur les innovations institutionnelles proposées. Cette phase s’est achevée au jour de la validation de la Lettre de Politique Foncière.

**2 - Phase de démarrage** - d’une durée de deux ans, aura pour objet d’élaborer une nouvelle loi et ses textes d’application. Elle permettra de concevoir les statuts, de déterminer les budgets et la mise en place des institutions chargées de la mise en œuvre de la Politique Foncière. Elle sera également mise à profit pour tester les innovations proposées en gestion foncière décentralisée et en modernisation des conservations. Cette phase de démarrage permettra de formaliser les différentes méthodes et approches, de sélectionner les équipements les plus adaptés et de former les agents chargés de la mise en œuvre de la Politique Foncière aux niveaux régional et central.

**3 - Phase d’extension** — utilisera les méthodes et les outils mis au point au cours de la phase de démarrage pour mettre en œuvre à l’échelle nationale les axes stratégiques de la Politique Foncière, en fonction des besoins et de la demande des collectivités et des services fonciers déconcentrés.

### 2-3 Le Financement de la réforme

Au démarrage de la réforme, Madagascar est appuyé à 90 % par plusieurs partenaires techniques et financiers. La mise en place et les fonctionnements des Guichets fonciers, de la modernisation foncière, ainsi que les fonctionnements des institutions telles OF-PNF-CRTE-COS ont été supportées par les partenaires de Madagascar ( MCA-UE-AFD-BM-SUISSE-GIZ-FIDA etc.)

### 2-4 La rénovation juridique

Enoncé dans la lettre de politique foncière, une rénovation et ajustement juridique foncier et domanial allant dans le sens des axes ci-dessus devrait être prise et en 2005 le 17 octobre, la loi cadre a été adoptée qui définit les nouveaux statuts des terres à Madagascar.

De cette loi, la présomption de domanialité a été abrogée notamment en ce qui concerne les terrains déjà exploités par les nationaux depuis des années suivant les usages du lieu et des moments ; et ces terrains rentrent dans la catégorie dite PROPRIETE PRIVEE NON TITREE (PPNT). Toutefois, les terrains vacants libres de toute occupation restent appartenir à l'Etat même si ceux-ci ne sont pas encore titrés. En outre, un nouveau mode de preuve de droit de propriété est né appelé Certificat Foncier et coexiste avec le Titre Foncier d'Immatriculation, enfin, un service en charge de la gestion foncière dit Guichet Foncier est mise en place au niveau des Communes.

Plusieurs lois ont été prises conformément à la loi cadre dont la loi 2006-031 du 24 novembre 2006 fixant le régime juridique des Propriétés non Titrées, la loi 2008-013 régissant le Domaine Public, les lois 2008-014 du 23 juillet 2008 régissant les domaines privés de l'Etat. Loi n°2011-005 du 21 juin 2011 instituant l'Ordre des géomètres experts à Madagascar

Pour suppléer aux silences de la loi sur certaines situations, des actes réglementaires ont été prises dont on cite notamment la circulaire qui définit les procédures d'ouverture des Guichets fonciers.

### 2-4 Le Plan Local d'Occupation Foncière « PLOF » et les relations entre les Guichets et les Services Fonciers

Le PLOF avait été conçu comme un outil technique de transparence qui devait éviter les conflits de procédures entre les Services fonciers de l'Etat en charge de la gestion des titres fonciers et les Guichets fonciers communaux chargés de délivrer les certificats fonciers.

Plus que d'un simple plan, il s'agit, d'un système d'information géographique (SIG) constitué, à la base, d'une couche d'ortho photographie aérienne ou satellitaire sur laquelle devraient être reportées les localisations des titres et des certificats. En l'absence d'ortho-photographie, le PLOF peut également être bâti sur le simple scannage des plans de repérage des Services topographiques. La mise à disposition d'un PLOF est en pratique une condition technique sine qua non d'ouverture d'un guichet foncier communal, au moins sous une forme

de tirage papier, à défaut d'une copie numérique, lorsque l'informatisation du guichet est impossible ou trop coûteuse (absence de réseau électrique). Le PLOF dit initial est établi à partir des plans disponibles aux services fonciers retraçant les limites des terrains déjà titrés .il est approuvé par le service topographique avant être déposé et utilisé par les deux services en charge du fonciers. Les mouvements, c'est-à-dire la création des titres et certificats et éventuellement les demandes anciennes sur les terrains dits PPNT sont mis à jour réciproquement sur le PLOF.

### 2.5 La formation

3 niveaux de formations sont effectués

Formation des acteurs locaux : La formation des acteurs locaux du foncier, collectivités décentralisées ou organisations paysannes, relève d'opérateurs privés ou parapublics, mobilisés sur contrat et titulaires d'un agrément garantissant leur capacité de formation à la gestion foncière.

L'Institut National de la Décentralisation et du Développement Local auprès du Ministère en charge de la décentralisation du territoire est un institut en charge de la formations des responsables communaux responsable de la gestion foncière dont les Maires, les conseillers, les agents des guichets fonciers.

Formation professionnelle et technique : Les institutions et individus intervenant dans la chaîne foncière ont procédé à une mise à jour de leurs compétences afin de maîtriser de nouvelles technologies. Des formations professionnelles et techniques à cycle court sont conçues. Elles concernent les agents des conservations foncières et topographiques et la profession des géomètres.

Formation universitaire : Des modules de formation sont mis en œuvre au sein des universités et des grandes écoles habilitées à des formations diplômantes en sciences sociales et juridiques, en outils topographiques, télédétection et systèmes d'information.

## **3-EVALUATION DE LA REFORME FONCIERE**

En 2011, une évaluation de la réforme foncière de Madagascar a été faite par plusieurs cabinets d'études à titre de consultances privées en collaboration avec l'observatoire du foncier et la cellule de programme national foncier. Plusieurs constats y ressortent montrant d'une part les acquis, les limites et d'autre part les problématiques de la réforme foncière.

la question est de savoir pour les années d'exécution de la réforme, est ce que l'objectif de répondre à la sécurisation foncière massive dans des délais raisonnables et des coûts ajustés au contexte économique des ménages » est atteint ?

Ci-après quelques dates de référence et des résultats de mises en œuvre pour répondre à cette question :

### 3-1 Situation de la réforme foncière 2005 à 2009

La mise en œuvre de la réforme pendant cette date se trouve dans son avancé la plus significative car les appuis des partenaires financiers ont beaucoup contribués et aidés à démarrer et à mettre en œuvre la réforme foncière Malagasy.

Les résultats sont satisfaisants et optimistes : Concernant la modernisation des services fonciers, de grandes réalisations sont à rapporter concernant l'informatisation des données qui ont touché 20 circonscriptions sur les 36 existantes.

La procédure d'immatriculation des terrains du domaine privé de l'Etat a été modifiée voir simplifiée car la loi 2008.014 régissant le domaine privé de l'Etat a prévu des améliorations significatives notamment en terme de délais, et de procédures .Actuellement, en moyenne on compte 8 mois pour sortir un titre foncier.

Au niveau juridique, la réforme a le mérite d'avoir bâti de nouvelles fondations juridiques concernant les statuts des terres et de leur gestion. De grandes innovations ont été apportées notamment la suppression de la présomption de domanialité, l'instauration du principe de propriété privée non titrée ainsi que la décentralisation de sa gestion par les Communes.

**Des formations destinées aux acteurs du secteur foncier**– En dix ans, plus de 10 000 personnes ont été formées à la nouvelle législation foncière : élus, magistrats, société civile, agents de guichets fonciers et des services fonciers. Si un plan national de formation aux métiers du foncier n'a pas été engagé, les cursus de formation pour les agents des guichets fonciers ont été homogénéisés et organisés par l'Institut National pour la Décentralisation et le Développement Locale (INDDL).

Malheureusement, en 2009, compte tenu des problèmes sociopolitiques traversés par Madagascar, avec un changement de régime, tous les partenaires se sont retirés de la réforme ;

### 3-2 Situation de la réforme foncière de 2009-2015

la crise politique a fortement ralenti l'ensemble du processus qui n'a pas pu atteindre une véritable maturation et appropriation par les institutions et acteurs concernés, en outre la réforme n'a pas bénéficié des conditions politiques et financières optimales pour permettre la réalisation intégrale des actions prévues, leur extension au niveau national, et l'induction d'impacts mesurables à court terme.

La réforme foncière vit et se poursuit avec les moyens de l'Etat et des communes. Concernant la gestion foncière décentralisée, Peu de guichets fonciers sont mis en places et beaucoup ont des

problèmes de fonctionnement (démissions des agents des guichets fonciers) et aillent jusqu'à leurs fermetures. la mise à jour ainsi que la fiabilisation des PLOF nécessitant des budgets énormes sont suspendus.

Pour les services fonciers, les informatisations de leurs données foncières sont arrêtés brusquement et les conflits fonciers résultants des documents et les informations inexploitable s'accroissent, les longues files d'attente des produits des services fonciers notamment en milieu urbain perdurent, les délais d'exécution de services n'ont pas d'évolution.

L'arrivée des nouveaux élus non formés empirent les conditions de survie des guichets fonciers car les formations se font rares et eux n'ont pas eu de compétence pour mener à bien le fonctionnement des guichets fonciers malgré la mise en place des agents dits Bureaux Spécialisés crée en 2013 pour appuyer les guichets fonciers et combler les lacunes en formation.

Des lois se font attendre, notamment celle régissant les terrains à statut spécifiques et celle de la Propriété Privée Titrée.

Le Fonds National Foncier initié pour répondre à la pérennisation de la réforme foncière n'est pas fonctionnel jusqu'à présent et est resté au niveau de son décret d'instauration.

En 2014, après le retour à l'ordre constitutionnel du régime en place, les bailleurs commencent à venir pour soutenir la réforme foncière malgache à travers des projets pas exclusivement fonciers mais en accompagnements des autres opérations.

#### 4-Etat des lieux de la Gestion Foncière Décentralisée

La décentralisation de la gestion foncière, grâce à l'implantation de Guichets fonciers dans les communes, constitue l'innovation emblématique de la Réforme foncière.

On a désigné sous le nom de « gestion foncière décentralisée », la décentralisation à l'échelon communale d'une procédure de sécurisation de la propriété privée.

L'idée et la décision de décentraliser une partie de la gestion foncière fait de Madagascar une référence dans la réforme foncière notamment en Afrique. Toutefois, à l'intérieur on a constaté une approche plutôt problématique notamment au niveau de l'administration foncière car dans son vulgarisation, on a tendance à comparer voir dénigrer les services fonciers qui continuent à être le gestionnaire du foncier notamment des domaines de l'Etat et les propriétés titrées et fait partie de l'un des acteurs de la réforme . Ceci a entraîné un sentiment de frustration des personnels fonciers se manifestant par une faible appropriation voir résistance des fonctionnaires dans la mise en œuvre de la réforme et se virant à une mise en concurrence entre les deux systèmes : fonciers déconcentrés et décentralisés d'où ils n'assument pas leur fonction d'appui conseil et d'encadrement.

#### 4-1 La mise en place des Guichets fonciers communaux

Les guichets fonciers décentralisés offrent un potentiel sans précédent pour la sécurisation Foncière légale à Madagascar.

la gestion foncière décentralisée a connu une montée en puissance entre 2006 et 2009 en termes de délivrance de documents de preuve de propriété à des coûts abordables et des délais moindres. Désormais, les habitants dans les quelques 500 communes Malagasy disposant de guichets fonciers peuvent obtenir un document qui atteste leur plein droit de propriété, le certificat foncier, pour environ 30115 Ariary (17 USD) et en 6 mois.

Pour mesurer l'activité moyenne des guichets, il est possible de rapporter le flux des certificats au nombre d'années d'existence des différents guichets. Cela représente environ 70 certificats délivrés par guichet et par année de fonctionnement.

#### 4-2 la Priorité : le Foncier Rural

Le gouvernement en collaboration avec les bailleurs de fond a choisi de toucher en priorité la zone rurale où se trouve les milliers d'occupations à Madagascar. Plus de 95 % des guichets fonciers mis en place se trouvent dans les communes rurales.

#### 4-3 un système à améliorer

##### 4-3-1 la Silence de la loi

La pratique a beaucoup enseigné dans la mise en œuvre technique de la procédure des certificats fonciers. Plusieurs points méritent des réflexions notamment : les délais de mises en valeurs, la notion d'occupation, la délimitation des parcelles certifiées, le contrôle de légalité, les délais pour se prévaloir de la preuve contraire etc .

##### 4-3-2 compétence remise en question

Parmi les responsables communaux en charge de la gestion foncière, peu de gens sont formés par l'institut national INDDL et les restes sont formés par des techniciens fonciers en l'état ou par des consultants et ce suivant les besoins des communes essentiellement appuyées par les partenaires techniques et financiers.

En effet, la stratégie de formation et de renforcement de capacité est nécessaire d'autant plus qu'à part les Agents des Guichets fonciers les autres responsables communaux sont des élus.

De ce fait, des irrégularités ont été constatées dans la délivrance des certificats fonciers.

##### 4-3-3 Plofs et Echanges des données non effectives



Sur le plan technique, l'articulation des actes de procédure menée par les communes d'un côté et par l'Etat de l'autre, repose entièrement sur le « Plan local d'occupation foncière » ou PLOF

En dépit des directives, les échanges d'information ne se font pas et les relations elles-mêmes sont réduites au minimum. Au-delà de la mise à disposition de la documentation foncière exigée des Services pour la confection des PLOF, les procédures d'échanges continus d'informations qui devaient être la règle, n'ont jamais été mises en place.

Par voie de conséquence, les PLOF ne sont pas mis à jour. Les Guichets communaux ne sont pas informés des nouveaux titres fonciers qui ont été accordés. Inversement, les Services fonciers ne sont pas tenus au courant de la localisation des nouveaux certificats fonciers délivrés par les Guichets fonciers.

Cette carence des transferts de données entre les Services et les Guichets, est porteuse de dysfonctionnements, ou des cas de nouveaux conflits fonciers : superposition entre titre et certificat.

#### 4-3-4 Un service foncier dépendant et non autonome

La mise en place d'un guichet foncier est coûteuse pour la commune. 90% des guichets fonciers existants sont appuyés par les PTF dont la plupart du projet de MCA (avant 2009).

Actuellement, plusieurs guichets fonciers ont cessé leurs activités dues principalement aux manques de moyens. L'ouverture est au ralenti malgré la volonté des maires à avoir des dispositifs des guichets fonciers.

Les agents des guichets fonciers sont en situation temporaires constante du fait que la plus part communes n'arrivent pas à payer leurs salaires.

Les guichets sont des structures très légères (la plupart du temps, composées de seulement deux agents). Institutionnellement, ils sont placés sous l'autorité du maire et intégrés dans les services communaux. Cependant, ils bénéficient d'une assistance extérieure et un grand nombre d'enquêtes ont été successivement réalisées sur leurs conditions de fonctionnement, leurs financements, les difficultés rencontrées, les résultats obtenus

En pratique, le système des guichets fonciers n'a pu se développer si rapidement que grâce à une sensibilisation réussie des bailleurs de l'aide internationale (en particulier celle de l'aide Américaine, à travers le MCA qui, a lui tout seul, aura financé la mise en place de plus de la moitié des nouveaux guichets). C'est cette aide internationale qui a fourni non seulement les frais de première installation (construction ou aménagement du guichet, dotation en matériel,

réalisation du PLOF, formation initiale des agents) mais souvent aussi une grande partie des frais de fonctionnement de toute la période de démarrage (salaires, fournitures, assistance technique).

Cependant, cette aide massive aura eu également un aspect négatif : une appropriation insuffisante des guichets par certaines communes où ils étaient perçus comme des corps étrangers. Dans ces communes, le système a été rapidement fragilisé, par le retrait de la plus grande partie des financements des bailleurs à partir du second semestre 2009.

Ces dernières années, dans le souci d'essayer de rendre l'autonomie des guichets fonciers, une pratique combinant le recensement fiscal et certification foncière a été mise en œuvre. Il s'agit de recenser systématiquement tous les terrains dans une localité donnée à finalité fiscale et de procéder en même temps l'instruction groupée des demandes de certificats fonciers. Cette pratique a une double utilité : elle permet aux communes d'avoir une base de donnée fiscale fiable les aidant à faire une bonne prévision budgétaire et en outre permet la sécurité foncière des exploitants avec en sus une réduction des frais de procédure pas le même que les frais de demande de certificat à titre individuel.

## 5 les Différentes situations problématiques foncières qui persistent

**5-1 Des situations foncières insuffisamment prises en compte par le dispositif légal** – Le dispositif légal n'offre à l'heure actuelle aucune solution réaliste de reconnaissance de droits aux individus et collectifs occupant les terrains régis par des textes obsolètes (opérations cadastrales inachevées, ...), les terrains titrés abandonnés par leurs propriétaires et les espaces à gestion communautaire. Le dispositif légal est de plus inachevé sur les terrains relevant d'un statut spécifique (espaces forestiers, zones d'investissements, réserves foncières...).

**5-2 Un recours limité à la formalisation** – Une faible proportion des détenteurs de droits ont formalisé leurs droits de propriétés auprès des services fonciers et des guichets fonciers. Plusieurs raisons expliquent cela : la majorité juge que leurs droits sont sécurisés grâce à la reconnaissance sociale et à l'utilisation de « petits papiers » comme actes de transfert de droits ou preuve de propriété, et nombreux sont ceux qui doivent répondre à d'autres priorités que l'enregistrement légal. Quand bien même les propriétaires souhaitent formaliser leur droits, les délais et coûts d'instruction ont tendance à augmenter pour obtenir un certificat foncier et demeurent élevés pour obtenir un titre.

**5-3 Un décalage entre les informations foncières et les réalités de terrain** – Les propriétaires privés sur les terrains titrés ne sont plus sécurisés lorsque les archives sont détériorées ou

manquantes ou lorsque les informations sur leurs droits ne sont pas actualisées dans les livres fonciers. Cela découle notamment de la rareté de l'enregistrement des mutations (coûts élevés et procédures complexes d'enregistrement, difficulté à prouver les liens de parenté).

**5-4 Un manque de transparence dans les informations et la gouvernance foncières** – L'accès aux informations foncières demeure difficile tant pour les acteurs privés que publics. L'opacité des procédures et la persistance de la corruption découragent les usagers, freinent la sécurisation effective et créent des freins au développement. Les dispositifs de contrôle et de sanction des agents en charge du foncier (élus, agents des guichets et des services fonciers) sont insuffisants.

**5-5 Des difficultés d'articulation entre les services fonciers déconcentrés et les guichets fonciers communaux** – Les Centres de Ressources et d'Informations Foncières (CRIF) sont créés pour pallier au déficit d'informatisation et pour servir de relais dans l'échange d'informations entre les services déconcentrés et décentralisés. Ils ont été fortement fragilisés par l'inefficacité d'un modèle de financement et de gestion intercommunal. Les CRIF fonctionnels à l'heure actuelle sont ceux qui ont été pris en charge par une seule commune, en assurant et en facturant le service de numérisation et d'édition des certificats fonciers. 45 bureaux spécialisés ont été créés pour accompagner et suivre les communes dans la mise en œuvre de la gestion foncière décentralisée, ainsi que pour assurer l'effectivité de l'échange d'informations et la mise à jour des PLOF. Malgré ces dispositifs, l'échange d'informations a rarement été fait faute de volonté des parties concernées. Cette absence d'échange d'informations empêche la mise à jour des PLOF, engendre des risques de superposition entre titres et certificats fonciers, et entrave la sécurisation.

**5-6 Des contraintes de l'informatisation** – La numérisation a permis la création du PLOF, et la copie des livres fonciers. La gestion informatique des bases de données foncières a été conçue pour faciliter la gestion des procédures et l'archivage. Dans la pratique, cette gestion informatique connaît plusieurs difficultés : l'acquisition et l'actualisation des compétences, le financement de l'entretien et de la maintenance du matériel, le changement des pratiques, la volonté de la transparence. Compte tenu de ces contraintes, le recours à l'informatique ne peut pas être ni systématique ni obligatoire et doit donner lieu à des alternatives.

**5-7 Des litiges fonciers difficilement résolus** – La plupart des litiges trouvent des solutions et consensus au niveau local. Seule une fraction d'entre eux sont portés au tribunal, notamment quand ils portent sur des terrains titrés. Certains restent en souffrance du fait de leur complexité et de manque d'éléments de preuve et contribuent à l'engorgement des tribunaux. De plus, certaines décisions de justice demeurent souvent non appliquées.

**5-8 Absence d'éléments de politique pour la gestion foncière en milieu urbain** – les actions conduites dans le cadre de la réforme ont majoritairement porté sur le monde rural. Or, le milieu urbain connaît de nombreuses problématiques foncières qui doivent être traitées de façon appropriée, pour répondre aux spécificités des modes d'occupation et de jouissance des droits fonciers urbains, et de façon urgente, pour accompagner la croissance urbaine, pour limiter la dégradation de la structure des villes et mettre en œuvre une stratégie de gestion et de valorisation des terres urbaines. La modernisation des services fonciers, qui n'est pas l'unique condition pour améliorer le foncier urbain, n'a pas eu de retombées majeures du fait notamment de la faible disponibilité et diffusion de l'information foncière informatisée.

**5-9 La question de l'accès à la terre n'a pas été abordée** – Que ce soit pour les paysans sans terre, les jeunes générations d'agriculteurs et les éleveurs, les besoins en logement et en infrastructures de la population urbaine, et les opérateurs économiques, l'accès à la terre n'est pas discuté de façon explicite et concertée. Des questions portent tant sur l'existence de terrains disponibles que sur les modalités à mettre en œuvre pour faciliter cet accès tout en respectant les usages et droits existants.

**5-10 Conflit d'usages et manque d'articulation entre les politiques sectorielles.** Le manque d'articulation des programmes sectoriels et l'insuffisance de collaboration entre les secteurs freinent les projets publics et privés et augmentent les risques de conflits d'usage ( par exemple : projet minier et aires protégées).

Des enjeux nombreux résultent de ces problématiques et des réponses pour y faire face devraient être prises par le gouvernement à travers l'acte 2 de la réforme.

## **B- LA CONSOLIDATION DE LA REFORME FONCIERE 2015-2030: l'Acte 2**

L'acte 2 fait suite aux résultats de l'évaluation en 2011 qui a montré la nécessité de préserver les acquis et la prise en compte des nouveaux besoins et contextes fonciers de Madagascar. Citons par exemple la nécessité d'articulation de la gestion foncière avec la planification territoriale et l'Aménagement du Territoire avec comme concept : « **PLANIFIER-SECURISER-GERER** ».

Il en est de même la nécessité de voir une politique pour résoudre la concurrence entre le développement de l'agro-business tout en protégeant l'agriculture familiale.

la lettre de politique foncière acte 2 a été approuvé en conseil des ministre en aout 2015 avec une vision plus large « **Une gestion foncière concertée et transparente, une planification inclusive de l'usage des espaces, et un accès équitable et sécurisé à la terre pour tous, hommes et femmes, permettent un développement socio-économique durable porté par la population, ouvert aux investissements, et ancré dans les dynamiques locales** » et un nouvel objectif « **Faire du foncier un levier de développement grâce à la sécurisation de la diversité des droits, à une gestion foncière concertée et à la conciliation des besoins actuels et futurs en terre.**

## 1- LE PROCESSUS D'ADOPTION

La Lettre de politique foncière acte 2 résulte d'un processus participatif et inclusif, initié par le Ministère en charge du foncier. Le processus a été officiellement lancé le 17 juin 2014 lors d'un atelier organisé sous le haut patronage du Président de la république. Il a débuté par une large consultation d'acteurs issus de différents secteurs dans le cadre de réunions et d'ateliers tenus aux niveaux de trois provinces et de la capitale. Ces consultations se sont basées sur une synthèse des documents et études réalisés depuis 2005 sur la réforme. Les résultats de ces différentes consultations ont alimenté de façon répétée les travaux du Comité Technique de préparation, composé des représentants de cinq collèges d'acteurs –élus, administrations, société civile, décideurs publics et opérateurs privés. La synthèse de ces réflexions a été discutée et présentée lors du forum national pour une gouvernance responsable des régimes fonciers les 17, 18, 19 février 2015.

### Cohérence avec les cadres existants

La Lettre de Politique Foncière s'inscrit dans les orientations politiques nationales et internationales précisées aussi bien par **des Cadres nationaux** entre autre : **la constitution, Le Programme Général de l'Etat, Le Plan National de Développement, Les lois sur la décentralisation, qu'internationaux** tels que **Les Directives Volontaires pour une Gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches, et aux forêts dans le contexte de sécurité alimentaire mondial (FAO) Le cadre et Lignes directrices sur les politiques foncières en Afrique**

## 2- L'INCIDENCE DE LA DEMARCHE D'ADOPTION

Au mois de mai, une première version de la lettre a été adoptée par le gouvernement. Toutefois, en juin 2017, la lettre de politique consolidée avait eu la contestation des syndicats regroupant les agents des domaines et Topographiques. Leurs revendications portent sur quelques points dont la transformation des certificats fonciers obligatoires en cas d'opération subséquente, la gestion des terrains par les services fonciers des parcelles situées dans les

zones dédiées au développement local et investissement, la finalisation des opérations cadastrales.

Des échanges ont eu lieu et le gouvernement en aout 2015 a révisé certains points de la lettre de politique foncière.

Les sociétés civiles et les partenaires de la réforme quant à eux ont formulé leurs inquiétudes face à la révision unilatérale du gouvernement de la lettre foncière.

### 3-LES ORIENTATIONS STRATEGIQUES

Les orientations portent à la fois sur le foncier rural et le foncier urbain et seront articulées à l'ensemble des politiques sectorielles. Elles impliquent de compléter le dispositif légal relatif à la loi cadre 2005-019. Elles doivent de plus donner lieu à des activités définies et mises en œuvre dans le cadre d'une gouvernance ouverte à tous et transparent :

- Sécuriser les droits dans leur diversité.
- Gérer et planifier de façon concertée les usages du foncier.
- Faciliter l'accès et la valorisation du foncier urbain et rural.
- Améliorer et mettre en synergie la décentralisation et la déconcentration de la gestion foncière.
- S'engager sur la transparence et la redevabilité.

Plusieurs axes ont été définis mais ci-après quelques éléments essentiels de l'acte 2 :

L'acte a encore maintenu le caractère facultatif de la demande de sécurisation foncière, la consolidation de la gestion foncière décentralisée, l'instauration des zones dédiées à l'Investissement et au développement local .

Au niveau institutionnel, toutes les structures de l'acte 1 maintiennent leurs place et fonctions, elles seront quand bien même améliorées.

L'idée de fonctionnaire territoriale a été avancée pour permettre aux agents des guichets fonciers d'être un technicien professionnel et pour assurer la continuité des activités des guichets fonciers.

### 4- LE PROGRAMME NATIONAL FONCIER

Déclinant de la lettre de politique foncière acte 2, un programme détaillé de mise en œuvre du premier quinquennal a été établi tenant compte des résultats des ateliers de consultation régionaux avec prévision de budget. Quelques priorités ont été mises au-devant : l'amélioration des cadres juridiques et réglementaires, l'établissement des PLOFs nationaux, le renforcement de capacité, la consolidation de la gestion foncière décentralisée, les échanges des données, etc.

### 5- REALISATIONS ET PERSPECTIVES

Ci-après quelques données résultant des dizaines d'années de la réforme foncière à Madagascar :

Nombre de titre établis :494.368

Nombre de Guichets uniques : 50/119 districts

Nombre de demande d'immatriculation en cours :10.481

Nombre de certificat foncier établis : 142.470 dont 32946 au nom des femmes

Nombre de demande de certificat en cours : 257.468

Nombre de guichet foncier mis en place juin 2017 : 524/1695 communes

Nombres de lois adoptées : O6 – 03 décrets d'application

Superficie certifiée 193.679 Ha

#### Perspectives et actions à venir :

- Expérimentation à travers des projets fonciers (*Appui à la Réforme et à la Sécurisation Foncière de l'AFD et l'UE- Croissance Agricole et Sécurisation Foncière de la Banque Mondiale*) de nouvelles pratiques pour essayer de régler les problèmes de terrains dans les zones cadastrales, les terrains coloniaux.

-Poursuite de la Mise en œuvre dans plusieurs communes de l'approche combinaison recensement fiscal et certification foncière groupée.

-établissement de la loi régissant les terrains à statuts spécifiques : terrains à usage coutumière, les pâturages, les forêts, les réserves foncières, les zones d'investissements diverses.

-mise en place pour cette année de 150 nouveaux guichets fonciers par l'Etat.

- Elaboration d'un **document stratégique** d'appui à la gestion foncière décentralisée à Madagascar. Ce document de stratégie et d'orientation guidera tous les acteurs concernés dans toutes les actions à entreprendre pour l'amélioration de la Gestion foncière Décentralisé et servira de référence et de cadrage pour l'harmonisation des différentes activités liées à l'appui à la GFD entre autre : élaboration de textes juridiques, conception méthodologique et organisationnels, coordination des appuis opérationnels, la consolidation des 524 guichets fonciers existants.