

# La réforme foncière de 2005 à Madagascar

## Une capitalisation d'expérience - Résumé

Les systèmes fonciers présents à Madagascar, tout comme au niveau des pays africains de l'Ouest et du Centre, résultent de la rencontre et de la cohabitation des systèmes dits coutumiers ou traditionnels, qui ont prévalu depuis plusieurs siècles, avec le système instauré par la colonisation vers la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle jusque dans les années 1960.

Pour Madagascar, une **fracture importante des normes et des pratiques** a été opérée en 1896 avec **l'instauration du système Torrens introduit par l'administration coloniale**. Les droits prééminents des souverains ont été remplacés par le principe de **domanialité des terres**, tout droit coutumier antérieur est annulé, la reconnaissance sociale des droits par les communautés relève désormais du pouvoir de l'administration et de ses services fonciers, les droits coutumiers d'usage collectif ont donné place aux droits individuels reconnus et protégés par le **titre foncier** qui assoit un droit définitif grâce au système d'inscription dans le livre foncier. L'administration en place a largement promu la culture de l'immatriculation foncière : seule l'inscription des droits conférerait une sécurité optimale aux propriétaires.

Cette façon de penser a été largement appropriée autour des villes, de telle sorte qu'à la déclaration de l'indépendance, lorsque la nouvelle législation a autorisé **l'accès du simple citoyen malagasy à l'immatriculation foncière**, les services fonciers ont été submergés par une demande massive en sécurisation foncière. Avec les moyens financiers, humains, logistiques précaires à la disposition de l'Etat malagasy nouvellement proclamé, les demandes ont progressivement entraîné l'engorgement **des services domaniaux**. Parallèlement, fortement imprégnés de la culture de la documentation des droits incitée par l'administration coloniale, mais faisant face à un système lent, lourd, opaque, cher, et dont les promoteurs sont souvent éloignés des campagnes, les ménages urbains et surtout ruraux ont développé une **pratique locale de substitution au titre foncier : les petits papiers**. Cette appellation regroupe toutes formes de documentation de l'usage ou de la propriété : contrats de vente restés à l'état d'acte signé juste par le vendeur et l'acheteur, au mieux tamponné par les administrations locales, quittance de paiement de l'impôt foncier, permis de coupe des arbres.

La résurgence des pratiques de reconnaissance coutumière que la législation coloniale n'a pas pu entièrement éradiquer, juxtaposée à un système administratif de validation légale des droits, a entraîné la cohabitation et souvent le **conflit de deux systèmes de gouvernance foncière : le légitime et le légal**. D'autre part, le système du titre foncier fait face à un dysfonctionnement intrinsèque : la détérioration des archives foncières et la diminution progressive de la mutation formelle des transactions et de l'actualisation des données sur la propriété privée titrée. La législation postcoloniale non seulement n'a pas apporté de solutions aux problèmes vécus par les paysans occupant les terrains anciennement titrés au nom des colons, mais a ajouté d'autres difficultés par la création de nouveaux statuts qui vont vite devenir obsolètes. La coïncidence de tous ces facteurs a entraîné **l'installation d'une crise foncière à Madagascar**.

Les systèmes et régimes fonciers présents dans les pays de l'Afrique de l'Ouest et à Madagascar affichent certaines similitudes résultant de facteurs communs liés à leur histoire ainsi qu'aux systèmes socioculturels ou religieux. Aussi, les affinités présentes entre ces pays héritant de la même influence font que leurs trajectoires en matière de construction des politiques foncières peuvent s'enrichir mutuellement de l'analyse de l'expérience des autres.

La présente synthèse reprend les principaux éléments d'analyse d'une étude de capitalisation sur la réforme foncière de 2005 à Madagascar, sollicitée par le CNCR et le GRET.

Elle a été réalisée par Andrianirina **Ratsionana Rivo** (Observatoire du Foncier) et **Raparison Eric Hermann** (SIF).

### OBJECTIFS ET AXES DE LA REFORME

Partant des différents constats sur la crise foncière avant 2005, l'objectif de la nouvelle politique de réforme foncière a été de « répondre à la demande massive en sécurisation foncière, dans des brefs délais et à des coûts ajustés au contexte économique, par la formalisation des droits non – écrits et la sauvegarde des droits écrits ». Sa mise en œuvre repose sur quatre axes stratégiques :

Axe 1 : restructuration et modernisation des services domaniaux et topographiques,

Axe 2 : décentralisation de la gestion foncière,

Axe 3 : rénovation des textes juridiques fonciers et domaniaux,

Axe 4 : mise en œuvre d'un plan national de formation aux métiers du foncier



© Raparison Eric Hermann



Après l'échec de plusieurs tentatives ponctuelles de résolution de cette crise, et sous l'**impulsion de la plateforme des Organisations de la Société Civile** créée en 2003, un projet de **politique de réforme foncière a été adoptée en 2005**. Dans son objectif annoncé, la réforme vise à instaurer un système de formalisation massive des droits non – écrits, dans des délais courts et avec des coûts adaptés au pouvoir d'achat des ménages (essentiellement ruraux). Dans le fond, elle vise à concilier le légal et le légitime, par la **reconnaissance des occupations coutumières de fait comme une présomption de propriété**. La présomption de domanialité fut annulée et un nouveau statut a été introduit : **la propriété privé non – titrée**. Cette dernière peut être formellement validée par la délivrance d'un document légal de propriété, le certificat foncier, signé par le maire. Ce transfert de compétence, à travers la décentralisation de la gestion foncière aux Communes par la **création de guichets fonciers**, figure aussi parmi les grandes innovations juridiques et institutionnelles apportées par la réforme de 2005.

Les résultats de la mise en œuvre de la réforme foncière, construite sur quatre axes stratégiques, sont à la hauteur des financements apportés principalement par les partenaires internationaux. Quatre nouvelles lois ont pu être promulguées. 500 Guichets fonciers ont été créés, soit le tiers du territoire (qui compte 1.549 Communes), et ont délivré plus de 130.000 certificats fonciers. Le nombre de circonscriptions foncières est passé de 29 à 38, sur lesquelles une vingtaine a été concernée par l'informatisation partielle ou totale des archives.

Toutefois, **les impacts de la réforme foncière restent tenus et mitigés**. La modernisation des services fonciers est particulièrement marquée par une faible perception de changement par les usagers. Plusieurs facteurs peuvent expliquer cette situation : tout d'abord, elle n'a pas concerné tous les services fonciers du pays, et ceux qui n'ont pas pu bénéficier de la présence d'un bailleur de fonds sont restés dans le même état de (dys)fonctionnement. Ensuite, les stratégies définies (informatisation des archives, fusion des deux services topographiques et domaniaux) n'ont pas été menées jusqu'au bout. Elles relèvent plutôt de la forme que d'une restructuration de fond efficacement appliquée, faute de volonté politique.

La décentralisation de la gestion foncière a le grand mérite de faciliter la sécurisation des petits producteurs par l'accès à un document légal de propriété. Au-delà de la formalisation des droits, **plusieurs dimensions restent encore non-abordées** ou non-impactées par la réforme : l'accès à la terre pour les sans-terre, l'occupation des terrains titrés au nom d'anciens colons, la légalisation et la sécurisation des pratiques de faire-valoir indirect, la sécurisation des espaces à tenure collective coutumière (dont les espaces pastoraux extensifs), la protection des droits locaux face à l'expropriation dans le cadre de l'accueil des investissements fonciers à grande emprise foncière, la consolidation de la valeur juridique du certificat foncier.

Plusieurs chantiers attendent ainsi à être résolus dans la prochaine Lettre de Politique Foncière 2015 – 2030 et dans le calendrier de plaidoyer des organisations de la société civile. Parmi les enseignements et les points à améliorer sont proposés la sécurisation des zones à tenure communautaire collective, l'optimisation de la valeur juridique du certificat foncier, l'identification de nouveaux statuts (les réserves foncières communales) qui permettront dans le cadre d'un Schéma d'Aménagement Communal de dédier certains terrains pour l'allocation aux sans-terre et l'extension de l'agriculture familiale. Dans l'ensemble, la manifestation d'une réelle volonté politique est indispensable à l'adoption de ces innovations.

### LES INTERVENTIONS CLES DES OSC DANS LE CADRE DE LA REFORME FONCIERE

Figurant parmi les instigateurs de la réforme foncière de 2005, les Organisations de la Société Civile ont milité à tous les fronts, qu'ils soient au niveau central ou local, portant sur les dimensions politiques, juridiques, institutionnelles, et techniques. Les actions-clés ont été notamment construites autour de la sensibilisation du public sur les textes fonciers, la participation active à la révision de la législation foncière, l'appui à la mise en place des Guichets Fonciers communaux et la défense active de la politique de présomption de pro-

### DEFENSE DU PRINCIPE DE PRESOMPTION DE PROPRIETE PRIVEE

Selon les législations issues de la réforme foncière de 2005, et suivant une revendication particulière de la société civile, la présomption de propriété privée consiste à supposer comme une propriété privée les parcelles de terres occupées non titrées. Cette décision politique, consacrée législativement, a pour but de parfaire la sécurisation foncière massive. Toutefois, les détracteurs de la réforme foncière avancent qu'aucune disposition dans les nouvelles lois ne mentionne ce principe de présomption de propriété privée et que de ce fait, personne ne peut prouver l'existence de la propriété foncière sans une preuve comme le titre ou le certificat foncier.

### PROMOUVOIR LA SÉCURISATION JURIDIQUE DES TENURES COMMUNAUTAIRES

A part les agricultures familiales, les espaces à tenure collective coutumière (espaces pastoraux, agricoles, forestiers) constituent des ressources de production vitales pour les communautés rurales. Il faudrait créer des statuts spécifiques pour leur gestion, en considérant les grands principes suivants : (i) la formalisation des droits (par le titre ou le certificat) n'est pas forcément une finalité pour leur protection ; (ii) le droit moderne ne devrait pas interférer sur les règles coutumières de gestion mais plutôt les entériner et/ou les consigner par écrit ; (iii) la fixation participative de leurs limites dans un ensemble cartographique est importante pour pouvoir les protéger en cas d'installation de projets privés ou d'extension des exploitations voisines. Pour les zones forestières incluses dans le domaine forestier national, prévoir leur extraction du domaine forestier national pour transférer leur gestion à la communauté. Ces zones seront régies par des statuts spécifiques reconnaissant les droits d'usage collectifs selon les règles coutumières déjà établies ou à établir par les communautés. Elles ne seront ni certifiées ni immatriculées mais seront par contre délimitées de manière précise dans un outil cartographique (plan local d'occupation foncière et schéma d'aménagement communal). Ces réflexions sont nouvelles et attendent d'être expérimentées dans le prochain programme national foncier.

#### AVEC LE SOUTIEN DE :



#### CONTACTS :

##### THIERNO CISSE

CNCR  
Lotissement CICES, lot 58A  
BP 249 - Dakar RP  
+221 33 827 74 51  
elhadjthierno.cisse@cnccr.org

##### IBA MAR FAYE

Gret Sénégal  
s/c IRD Hann Maristes  
Dakar  
+221 33 849 35 38  
faye.senegal@gret.org

##### AMEL BENKAHLA

Gret - Campus Jardin tropical  
45 b av.de la Belle Gabrielle  
94736 Nogent/Marne - France  
+33170919206  
benkahla@gret.org