

MISSION D'AUDIT DU FONCIER A MADAGASCAR

17/21 mai 2010



TABLE DES MATIERES

<u>Présentation de la mission d'audit du foncier à Madagascar</u>	5
<u>ACRONYMES</u>	7
<u>PREAMBULE</u>	8
<u>INTRODUCTION</u>	13
LE SYSTEME DU LIVRE FONCIER A DESORMAIS TROUVE SES LIMITES	14
<i>UNE PROCEDURE INADAPTEE A LA DEMANDE DES CITOYENS : LENTEUR ET COUT PROHIBITIF</i>	14
<i>UNE IDENTIFICATION DES TERRAINS IMPRECISE ET SOURCE DE CONFLITS</i>	15
<i>LA MISE EN PLACE D'UN CADASTRE EST LOIN D'ETRE LE SEUL MOYEN DE SECURISATION</i>	15
LES FONDEMENTS DE LA NOUVELLE POLITIQUE FONCIERE MALAGASY	16
<i>SUPPRESSION DU PRINCIPE DE PRESOMPTION DE DOMANIALITE</i>	17
<i>LA GESTION DECENTRALISEE DU FONCIER</i>	17
<i>LA COEXISTENCE DE DEUX SYSTEMES DE GESTION DU FONCIER</i>	19
TABLEAU : LES ETAPES CHRONOLOGIQUES POUR L'OBTENTION D'UN TITRE	20
<u>PREMIER AXE STRATEGIQUE : RESTRUCTURATION ET MODERNISATION DES CONSERVATIONS FONCIERES ET TOPOGRAPHIQUES</u>	22
1 – OBJECTIF	22
2 - ETAT DES LIEUX	22
3 - ACQUIS DE LA REFORME	22
<i>LA MODERNISATION ET L'INFORMATISATION DES SERVICES DE LA DIRECTION DES DOMAINES ET DES SERVICES FONCIERS</i>	22
<i>LA REALISATION DU PLAN LOCAL D'OCCUPATION FONCIERE (PLOF)</i>	24
4 – DYSFONCTIONNEMENTS RELEVES SUR LE TERRAIN	25
<i>LES MATERIELS ET LOGICIELS MIS EN PLACE PAR LE MCA NE SONT PAS UTILISES PAR L'ADMINISTRATION TRADITIONNELLE</i>	25
<i>LES DONNEES TOPOGRAPHIQUES NE SONT PAS HARMONISEES ENTRE PLOF</i>	27
<i>LES PLOF NE SONT PAS MIS A JOUR DANS LES CONSERVATIONS TOPOGRAPHIQUES</i>	27
5 – PROPOSITIONS	27
<i>RECENSER DES PLANS ET DOSSIERS FONCIERS PERDUS</i>	27
<i>SANCTIONNER LES FAUTES PROFESSIONNELLES DES FONCTIONNAIRES</i>	27
<i>EXTERNALISER LE SYSTEME DE L'ADMINISTRATION TOPOGRAPHIQUE</i>	28
<i>PREVOIR UNE EXTENSION DU LOGICIEL MLM AUX GUICHETS FONCIERS</i>	28
<i>CREER DES GUICHETS UNIQUES</i>	28
<i>METTRE EN PLACE UNE FISCALITE INCITATIVE FAVORISANT LA TRANSPARENCE DES TRANSACTIONS</i>	29
<i>FAIRE CONTROLER LES GUICHETS FONCIERS PAR LES SERVICES CENTRAUX DE L'ETAT</i>	31
<u>DEUXIEME AXE STRATEGIQUE : DECENTRALISATION DE LA GESTION FONCIERE</u>	32
1 – OBJECTIF	32
2 - ETAT DES LIEUX	32
3 - ACQUIS DE LA REFORME	32
<i>LA MISE EN PLACE D'UN GUICHET UNIQUE</i>	32
<i>L'ADHESION DE LA POPULATION A LA PROCEDURE DE CERTIFICATION</i>	33
<i>L'IMPLICATION DES ACTEURS LOCAUX FAVORISE LA TRANSPARENCE DES OPERATIONS FONCIERES</i>	33

4 – DYSFONCTIONNEMENTS	
LE PROBLEME DES TERRES TITREES AU NOM DES COLONS	34
LE CAS DES RESERVES INDIGENES	34
LA PROBLEMATIQUE DES TERRES OBJET D'UNE OPERATION CADASTRALE NON FINALISEE	34
LE MANQUE D'AUTONOMIE FINANCIERE DES GF	35
LA VARIABILITE DU COUT DE LA CERTIFICATION FONCIERE SELON LES COMMUNES	35
L'INSUFFISANTE COLLABORATION ENTRE LES SERVICES FONCIERS DECENTRALISES ET LES SERVICES FONCIERS DECONCENTRES	36
DES COMPETENCES INEGALES	36
L'ABSENCE DE PRISE EN COMPTE DES OPERATIONS SUBSEQUENTES PAR LES GUICHETS FONCIERS	37
5 – PROPOSITIONS	37
UNE FISCALITE FONCIERE FAVORISANT L'AUTONOMIE FINANCIERE DES COMMUNES	37
RAPPROCHER LE « LEGAL DU LEGITIME » POUR QUE LES TITRES CORRESPONDENT A L'OCCUPATION REELLE DES TERRAINS	38
FAIRE EN SORTE QUE LES OPERATIONS SUBSEQUENTES NE REVIENNENT PAS DANS LE SECTEUR INFORMEL	39

TROISIEME AXE STRATEGIQUE : RENOVATION DE LA REGLEMENTATION FONCIERE DOMANIALE **40**

1 – OBJECTIF	40
2 - ETAT DES LIEUX	40
3 - ACQUIS DE LA REFORME	40
LE PROCESSUS DE RENOVATION DE LA REGLEMENTATION FONCIERE EST ACTIF	40
LA FONCTION D'ADMINISTRATION FONCIERE DE PROXIMITE DU GF EST INTEGREE	41
4 – DYSFONCTIONNEMENTS	41
LA NOUVELLE LEGISLATION N'A PAS REMEDIE A LA CARENCE DE LA PROCEDURE DE DELIVRANCE DES TF	41
LA LEGISLATION FONCIERE NE TRAITE PAS DU SECTEUR URBAIN	41
LES DIFFICULTES POSEES PAR LE PRINCIPE DE LA PRIMAUTÉ DU TITRE FONCIER SUR LE CERTIFICAT FONCIER	42
LE CERTIFICAT FONCIER EST IMPARFAITEMENT SECURISE	42
LES OPERATIONS SUBSEQUENTES SONT INSUFFISAMMENT ENCADREES PAR LA LOI	43
5 – PROPOSITIONS	
MODIFIER LA LOI POUR QUE LES CF AIENT A TERME UNE VALEUR JURIDIQUE IDENTIQUE AUX TITRES FONCIERS	43
IDENTIFIER LES PARCELLES DANS LE CF PAR UN NUMERO UNIQUE	44
INTEGRER DES MENTIONS SUPPLEMENTAIRES DANS LE CF	44
RENOVER COMME INDIQUER A L'AXE 2 LES TEXTES JURIDIQUES	44
METTRE EN PLACE UNE LEGISLATION AYANT POUR OBJECTIF DE FACILITER L'ACCES AU LOGEMENT POUR TOUS	44
INTEGRER DES JURISTES DE TERRAIN DANS LE COMITE DE RENOVATION DE LA LEGISLATION FONCIERE	45

QUATRIEME AXE STRATEGIQUE : FORMATION ET COMMUNICATION **46**

1 – OBJECTIF	46
2 - ETAT DES LIEUX	46
3 - ACQUIS DE LA REFORME	46
4 – DYSFONCTIONNEMENTS	46
INSUFFISANCE DE FORMATION INITIALE ET CONTINUE DES ELUS ET AGF	46
LES GEOMETRES LIBRES ASSERMENTES (GLA) SONT EN NOMBRE TRES INSUFFISANTS	47

<i>INSUFFISANCE D'INFORMATION SUR LA VALEUR JURIDIQUE DES CF</i>	47
<i>CARENCE EN SUPPORTS D'INFORMATION DANS LES GF</i>	48
<i>INSUFFISANCE DE COLLABORATION : ETABLISSEMENT BANCAIRE, TRIBUNAUX</i>	48
<i>INSUFFISANCE D'IMPLICATION DE LA PART DES NOTAIRES</i>	48
5 – PROPOSITIONS	48
<i>CREER UNE ECOLE NATIONALE DES METIERS DU FONCIER</i>	48
<i>METTRE EN PLACE UN PLAN DE FORMATION CONTINUE DES ACTEURS FONCIERS</i>	49
<i>AUGMENTER LE NOMBRE DE GLA, RESTRUCTURER LA PROFESSION ET FAVORISER LA COLLABORATION PUBLIC/PRIVE</i>	50
<i>LANCER UN GRANDE CAMPAGNE DE COMMUNICATION ET SENSIBILISATION POUR INCITER LES MALGACHES A SE TITRER</i>	50
<u>CONCLUSION</u>	<u>52</u>
<u>SYNTHESE DES PROPOSITIONS</u>	<u>53</u>
<u>ANNEXE 1 : LTITRE SIMPLIFIE SECURISE</u>	<u>54</u>
<u>ANNEXE 2 : LA SITUATION DES GUICHETS FONCIERS EN AVRIL 2010</u>	<u>58</u>
<u>ANNEXE 3 : LA PROCEDURE DE CERTIFICATION</u>	<u>59</u>
<u>ANNEXE 4 : LA DEMANDE DE CF</u>	<u>60</u>
<u>ANNEXE 5 : LE PROCES VERBAL DE RECONNAISSANCE LOCALE</u>	<u>62</u>
<u>ANNEXE 6 : EXEMPLAIRE D'UN CERTIFICAT FONCIER VIERGE</u>	<u>65</u>

Mission d'audit du foncier à Madagascar

Du 17 au 21 Mai 2010

◆ Présentation de la délégation :

- Didier NOURISSAT, notaire à Dijon, membre de la Mission Internationale du CSN, Coordonateur de la Commission « Titrement » et chef de la délégation,
- Abdoulaye HARISSOU, notaire au Cameroun, Président de la commission stratégie du notariat africain et Président honoraire de la Commission des Affaires Africaines de l'Union Internationale du Notariat (UINL), représentant de l'ANF,
- Dominique SAVOURE, notaire à Versailles, membre de la Mission Internationale du CSN et de l'UINL,
- Rafic KHOURI, chargé de la mission sénior pour les relations internationales de l'Ordre des Géomètres experts français,
- Hélène COUZIGOU, diplômée notaire et juriste internationaliste de terrain pour la reconstruction et le développement institutionnel.

En association avec la Chambre nationale des notaires de Madagascar, représentée par Me Rija RAZANADRAKOTO, Vice-Président et Me Solofoniaina RAZAFINDRAKOTOHASINA.

◆ Objectifs de la mission :

Evaluer la mise en place de la politique foncière malagasy, proposer des recommandations pour remédier aux dysfonctionnements et ainsi pérenniser les objectifs fixés par la politique foncière malagasy.

◆ Déroulement de la mission :

Des rencontres et visites variées pour une analyse objective.

17 mai 2010:

- Présentation du contexte de la réforme foncière et de la politique foncière par Monsieur M. Rija RANAIVOARISON, coordonateur national du Programme National Foncier.
- Visite de la Direction des Services Topographiques à Antananarivo: archivage et informatisation des informations topographiques.

- Visite de la Direction des Services des Domaines à Antananarivo : archivage et informatisation des informations des domaines.

18 mai 2010 :

- Visite des conservations foncière et topographique d'ANTSIRANANA,
- Visite du Guichet Unique d'ANTSIRANANA.
- Visite du Guichet Foncier « Standard » à Mahavanona.

19 mai 2010 :

- Visite et rencontre avec le Maire de la Commune de Sajoavato. Discussion avec la population.

- Visite d'un Guichet Foncier « Papier » de Bemaranja.
- Visite du Centre de Ressources et d'Informations Foncières (CRIF) d'Ambilobe.

20 mai 2010 :

- Atelier de discussion entre les membres de la délégation à Antananarivo

21 mai 2010 :

- Présentation du projet Millenium Challenge Account par Madame Yolande RAZAFINDRAKOTO, Directeur exécutif de l'ONG EFA.

- Rencontre entre Monsieur Rija RANAIVOARISON, Coordonateur national du PNF, Monsieur André TEYSSIER, conseiller technique pour le PNF et l'Observatoire du Foncier, Monsieur Rémi LEGENDRE, conseiller technique pour le PNF, le Directeur de la Direction des Domaines et des Services Fonciers (DDSF), le Directeur de la Direction du Service Topographique (DST), une représentante du Ministère de la Justice, un représentant du Ministère des Finances et la délégation de notaires.

- Rencontre avec Monsieur le Ministre du MDAT.



ACRONYMES :

ANF : Association du notariat francophone

CF : Certificat foncier

CRL : Commission de Reconnaissance Locale

CRIF : Centre de Recherche et d'Information Foncière

CSN : Conseil Supérieur du Notariat

FGF : Fédération des géomètres francophones

GF : Guichet Foncier

GLA : Géomètre Libre Assermenté

MCA : Millenium Challenge Account

MDAT : Ministère de la Décentralisation et de l'Aménagement du Territoire.

MLM : Management Land Madagascar

OF : Observatoire du Foncier

OGE : Ordre des géomètres-experts

PLOF : Plan Local d'Occupation Foncière

PNF : Programme National Foncier

UINL : Union internationale du notariat

P R E A M B U L E

C'est à la demande de Monsieur le Ministre de la Décentralisation et de l'Aménagement du Territoire, qu'une délégation du Conseil supérieur du notariat comprenant des experts de l'Association du notariat francophone, de l'Union internationale du notariat et de l'Ordre des géomètres de France a réalisé du 17 au 21 mai 2010 une mission d'audit du foncier malagasy avec l'appui de la Chambre nationale des notaires de Madagascar.

Les professions de notaires et de géomètres ont conclu un partenariat en 2008 pour unir leurs compétences en matière de sécurisation foncière et mettre celles-ci à la disposition des pays en développement dans le cadre de projets de développement.

Nous avons tenté ensemble de dégager quelques principes de bases indispensables pour qu'une réforme foncière ait des chances d'aboutir et de se pérenniser :

Les 3 piliers du titrement

Nous pensons tout d'abord qu'un système fiable de sécurisation des transactions immobilière doit reposer sur trois piliers :

- ✓ une **identification** précise et concrète du bien immobilier concerné sur des plans, fiches ou photos (cadastre ou télédétection),
- ✓ un **acte juridique sécurisé** (immatriculation d'un bien immobilier au profit de la personne qui le met en valeur, vente, partage, donation ...),
- ✓ un **registre immobilier** qui répertorie l'ensemble des actes juridiques concernant tous les biens immobiliers de toutes les personnes titulaires d'un droit de nature immobilière.

L'intérêt de ces trois « piliers » est triple :

- ✓ intérêt **juridique** : déterminer avec certitude qui possède quoi et dans quelles conditions,
- ✓ intérêt **économique** : permettre au titulaire du droit foncier d'utiliser celui-ci, notamment pour obtenir du crédit et investir,

- ✓ intérêt **fiscal** : faire connaître aux autorités publiques l'identité des personnes titulaires d'un droit de nature immobilière pour percevoir les impôts correspondants.

Les acteurs du foncier

Nous estimons que, pour qu'une réforme foncière ait des chances d'aboutir et qu'elle soit pérenne, elle nécessite 4 types d'acteurs : si les trois premiers sont directement liés aux trois piliers du titrement évoqués ci-dessus, le quatrième acteur, le **décideur politique**, est en quelque sorte l'architecte, le leader, le chef d'orchestre des opérations de titrement.

- ✓ le premier acteur du titrement est le **technicien de l'identification du sol**, du terrain, de l'immeuble : c'est le géomètre, le topographe, le géographe, celui qui va établir le plan du terrain, le référencer, qui va cadastrer, cartographier, ou identifier le sol.

- ✓ le second acteur du titrement est le **juriste** qui va établir le lien juridique entre le sol et l'individu, le professeur de droit qui va aider à rédiger la loi foncière, le parlementaire qui va la voter, le notaire qui va rédiger l'acte de vente, d'hypothèque, de donation ou de servitude et qui va sécuriser la transaction concernée ; ce sont également **le sociologue ou l'anthropologue** qui vont aider à comprendre les comportements et les us et coutumes des populations directement concernées par la réforme.

La sécurisation foncière ne se réduit pas à une question de cadastre

La raison principale des nombreux échecs qui ont sanctionné les projets de réformes foncières engagés dans un certain nombre de pays tient au fait qu'on a généralement considéré que la sécurisation foncière se limitait à une question cadastrale et qu'il suffisait de mettre en place un nouveau cadastre pour résoudre toutes les questions d'ordre foncier.

C'est une grave erreur de réduire la question foncière à la seule problématique cadastrale alors que les aspects juridiques, informatiques et anthropologiques du foncier sont essentiels si on veut parvenir à le

- ✓ le troisième acteur du titrement est l'**informaticien** chargé d'organiser le registre foncier, d'informatiser le livre foncier ou de créer le guichet foncier à l'image de ce qui se pratique à Madagascar.

Si on ne fait pas travailler ensemble ces trois types d'acteurs, une réforme foncière n'a aucune chance d'être efficace et pérenne. Cependant, ces trois types d'acteurs du foncier ne sont pas suffisants pour mettre en place un système foncier sécurisé.

Le pouvoir politique doit s'approprier la réforme foncière

En effet, si en zone urbaine, le travail conjoint des trois premiers acteurs peut s'avérer suffisant, en zone rurale, on se heurtera à des spécificités locales, des coutumes, des usages nécessitant de prendre le temps d'écouter et de convaincre.

Seul **le responsable politique**, avec l'appui de la société civile, peut assumer ce rôle consistant à écouter les populations locales, à les comprendre et enfin à les convaincre que la transformation de la propriété informelle en propriété formelle leur sera bénéfique.

Il est donc essentiel que le pouvoir politique s'approprie la réforme, fasse du nouveau plan de titrement un cheval de bataille de son programme, soit le véritable chef d'orchestre et le « communicateur » de la réforme.

En effet, la sécurisation du foncier est aujourd'hui un domaine d'action capital pour un Etat, quelle que soit sa situation économique :

Au plan politique, tout d'abord, il est important pour les pouvoirs publics de savoir qui possède quoi, ne serait-ce que pour éviter notamment l'accaparement des terres par des sociétés étrangères, phénomène qui se développe dangereusement sur le continent africain et qui a touché de près la Grande Ile.

Au plan économique ensuite, car un bien immobilier quel qu'il soit (terre, appartement, maison, locaux d'entreprise) représente un élément de la richesse nationale d'un pays, non susceptible d'évasion fiscale.

Au plan budgétaire enfin, aspect non négligeable aujourd'hui, puisque chaque bien immobilier peut générer taxes foncières et impôts de mutation pour le pays concerné.

La réforme foncière malgache est citée en exemple

La réforme engagée par les autorités de Madagascar est en ce sens particulièrement exemplaire car elle a pris en compte les facteurs ci-dessus :

- ✓ le pouvoir politique a fait du foncier une priorité de son programme, quelque soit le régime en place,
- ✓ l'ensemble des acteurs du foncier a été amené à travailler ensemble,
- ✓ le système de gestion décentralisée du foncier mis en place par la réforme repose sur les 3 piliers du titrement évoqués précédemment.

Les organisations internationales veulent s'inspirer de l'expérience pilote malgache

Comme nous allons l'expliquer dans le présent rapport, la réforme mise en place par les autorités de Madagascar est particulièrement novatrice et originale dans la mesure où elle a osé s'attaquer à deux tabous réputés intangibles :

- ✓ le principe de domanialité,
- ✓ le monopole du Livre foncier, en vigueur dans toute l'Afrique francophone.

La nouvelle loi foncière, en décidant de supprimer le principe de présomption de domanialité pour les terrains non titrés, a permis à deux administrations de coexister :

- ✓ l'administration déconcentrée des conservations foncières et topographiques traditionnelles continue à exercer sa compétence et à délivrer des titres fonciers là où n'ont pas été créés de guichets fonciers,
- ✓ l'administration décentralisée des guichets fonciers délivre des certificats fonciers sur son périmètre de compétence.

Cette réforme originale est enviée par de nombreux pays et les organisations internationales souhaitent la promouvoir dans d'autres pays comme le Burundi, le Bénin et le Burkina Faso et il est envisagé de la mettre en place en Haïti et au Togo. Il est donc essentiel que le gouvernement malagasy, malgré la regrettable défection du MCA, continue à soutenir cette réforme importante du foncier, essentielle à l'essor économique du pays et à la paix sociale.

Les objectifs que nous nous sommes fixés dans le cadre de cette mission sont :

- ✓ d'une part d'**expertiser** la réforme mise en place,
- ✓ d'autre part d'**analyser** ses dysfonctionnements
- ✓ et enfin de **suggérer** un certain nombre d'améliorations.

Notre travail au quotidien dans nos études et nos cabinets a pour objectif une **sécurisation foncière** optimale.

C'est la raison pour laquelle les propositions d'amélioration qui vont être formulées dans ce rapport, même si certaines sont particulièrement audacieuses, sont le reflet du travail de terrain que nous exerçons chaque jour.

Enfin, il est intéressant de noter que le Ministère de l'aménagement du territoire, le notariat et les géomètres-experts poursuivent des buts similaires et complémentaires :

- ✓ **L'objectif principal du MDAT** est la sécurisation foncière de proximité, dans le cadre de la décentralisation des services au niveau communal.

- ✓ **L'un des objectifs majeurs pour les notaires et les géomètres** est d'assurer le maillage du territoire de telle manière qu'à terme, une centaine d'études et de cabinets soient implantés dans tout le pays, assurant ainsi un service juridique et foncier de proximité.

INTRODUCTION

La politique foncière malagasy a été déterminée de manière concertée par la *Lettre de Politique Foncière* validée par le Conseil de Gouvernement du 3 mai 2005 qui fixe 5 orientations majeures :

- 1 - modernisation des services fonciers,
- 2 - décentralisation de la gestion foncière,
- 3 - rénovation du cadre législatif et réglementaire,
- 4 - formation aux métiers du foncier,
- 5 - communication sur la réforme foncière.

Les autorités malgaches ont compris qu'il était essentiel qu'une réforme de grande ampleur du système foncier soit engagée si l'on voulait permettre à l'ensemble de la population **d'accéder aisément à la terre**.

Le constat a été fait que l'administration foncière mise en place par le pouvoir colonial (le système du Livre Foncier) avait trouvé ses limites et qu'il convenait de revoir entièrement la copie.

Principales causes de la crise foncière :

- ❖ *Une logique domaniale : l'Etat est l'unique propriétaire et gérant des terres non immatriculées et non cadastrées*
- ❖ *Méconnaissance des textes de loi*
- ❖ *Complexité et coût prohibitif de la procédure d'immatriculation individuelle : 20 étapes et de multiples intervenants.*
- ❖ *Faible capacité des services fonciers*

Le système du livre foncier a trouvé ses limites

Une procédure inadaptée à la demande des citoyens : lenteur et coût prohibitif

✓ Seulement 400.000 titres fonciers ont été délivrés à Madagascar depuis plus d'un siècle, le rythme ayant même baissé ces dernières années pour atteindre 1.500 titres par an.

**400 000 TITRES FONCIERS
DELIVRES DEPUIS 110 ans.**

**1 500 TITRES FONCIERS/AN
DEPUIS 15 ANS**

✓ L'obtention d'un titre foncier nécessite en moyenne un délai de 6 ans.

**Délai d'obtention moyen d'un
TF : 6 ANS**

✓ Le coût moyen d'un titre foncier est de 370 €, en inadéquation totale avec les revenus des malgaches.

**Coût moyen d'un TF :
9.270.000 Ariary
(370€)**

**Salaire d'un ouvrier :
120.000 ar (48 €)**

✓ Les titres fonciers ne portent que sur une très faible proportion des biens - environ 20% du territoire - étant précisé que cette surface comprend de nombreux terrains coloniaux qui ne sont plus revendiqués depuis de longues années.

**Superficie des propriétés
titrées : 20% du territoire**

✓ De nombreux titres fonciers deviennent obsolètes en raison de la rareté des enregistrements des mutations, procédures considérées comme complexes et onéreuses par les usagers.

La faible proportion de délivrance des titres fonciers s'explique par plusieurs facteurs :

- ✓ la **lourdeur administrative** : se titrer est un véritable parcours du combattant (Cf tableau récapitulatif des étapes chronologiques p.20)
- ✓ le **coût prohibitif** du titrement,
- ✓ l'**insécurité** des titres et des plans de bornage.

Face à la carence de l'administration, les malgaches ont recours aux « petits papiers », qui n'ont aucune valeur légale.

Ainsi, l'insécurité foncière est généralisée, les conflits fonciers sont nombreux et les tribunaux sont particulièrement encombrés (**environ 70% des litiges sont d'origine foncière**).

Le système hérité de la période coloniale s'est donc avéré au fil des ans en complet décalage avec la demande massive de sécurisation des droits sur la terre et la très faible capacité des pouvoirs publics à répondre à la demande.

Une identification des terrains imprécise et source de conflits

Le plan de bornage annexé au titre foncier engendre l'insécurité en milieu rural.

Il n'est pas situé dans un plan d'ensemble,

Il ne mentionne généralement aucune référence géodésique.

L'une des principales difficultés du système du Livre foncier vient du premier pilier du titrement : *l'identification du sol*.

En effet, les plans permettant d'identifier les immeubles sont des plans de bornage établis par les rares géomètres du pays (il n'y a en effet que 50 géomètres libres assermentés sur la Grande Ile, chiffre qui a doublé en

2010).

Or les terrains « titrés bornés » ne sont pas répertoriés dans une cartographie d'ensemble, de telle sorte qu'ils donnent lieu à de nombreuses contestations.

La mise en place d'un cadastre est loin d'être le seul moyen de sécuriser le foncier

La solution proposée à tort depuis une vingtaine d'année par certaines organisations internationales pour sécuriser le foncier a consisté généralement à établir un cadastre, ce qui représente un travail titanesque.

On s'est rapidement aperçu qu'une telle manière de procéder était d'une part particulièrement onéreuse et d'autre part rapidement obsolète lorsqu'elle n'était pas suivie immédiatement par la délivrance de titres sécurisés.

L'exemple du cadastre de la Montagne d'Ambre, en est une navrante illustration : lancée par la Banque Mondiale en 1994 et toujours pas finalisée, elle est devenue une grande source d'insécurité foncière.

Cette opération cadastrale a été commencée en 1994 dans la zone dite du complexe d'Ambre dans les districts d'Antsiranana II et d'Ambilobe dans la Région de la DIANA, au nord de Madagascar. Le périmètre de l'opération cadastrale incluait des terrains déjà titrés, un Parc National ainsi que des réserves forestières. La zone concernait 13 643 parcelles. Sur ces parcelles, 461 titres ont été délivrés en 1996 et 140 en 2009 après une deuxième phase de financement (MCA), qui s'est soldée par un échec. 2433 titres sont établis mais non délivrés.

L'une des raisons invoquée de cet échec concerne les jugements émis par les tribunaux terriers ambulants qui n'ont pas été transformés en titres fonciers au motif qu'il n'y avait pas de plan topographique. C'est d'ailleurs pourquoi un 2^{ème} financement (MCA) a été mis en place en 2007 permettant ainsi à 80 brigades d'arpenteurs d'aller sur le terrain pour établir les plans des terrains. Ce fut également un échec dans la mesure où, depuis 15 ans, des personnes sont décédées, des terrains ont été revendus, d'autres morcelés de telle sorte que les données relevées en 1994 n'étaient plus du tout à jour. Aujourd'hui, plus de 10.000 personnes munies d'un jugement sont dans l'attente d'un titre foncier... qu'elles risquent de ne jamais obtenir.

Un exemple à ne pas suivre : le cadastre de la Montagne d'Ambre

- ❖ *1994 : Démarrage de l'opération cadastrale.*
- ❖ ***13643 parcelles cadastrées.***
- ❖ ***2443 TF établis***
- ❖ *Seulement 601 TF délivrés en 15 ans.*
- ❖ *Budget : inconnu.*

Les fondements de la nouvelle politique foncière malagasy

L'objectif général de la nouvelle politique foncière malagasy 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 ».

Pour relancer le foncier, une restructuration de l'administration foncière était donc

devenue inévitable. La nouvelle politique foncière malagasy est fondée sur la mise en place d'une gestion foncière décentralisée et sur le rapprochement entre « *le légal et le légitime* »¹.

La loi foncière de 2006 fixe le régime juridique de la propriété privée non titrée.

Suppression du principe de présomption de domanialité

L'originalité de la nouvelle législation foncière, comme on l'a déjà précisé, aura été tout d'abord de supprimer le principe de la présomption de domanialité pour les terrains non titrés.

Avec la colonisation, l'Etat français s'octroie le bénéfice du principe de la domanialité. Le régime d'appropriation privée par le système de l'immatriculation foncière et la délivrance de titre de propriété enregistré dans le livre foncier sont introduits.

L'instauration du système du Livre foncier s'inscrit dans un contexte particulier : il s'agit notamment de favoriser l'installation d'une certaine élite rurale et urbaine pour développer une agriculture dite "moderne". Dans cette logique, l'administration foncière n'a pas été conçue pour répondre à une demande massive de droits de propriété. Elle est donc peu représentée sur le territoire et souvent éloignée des populations.

La nouvelle loi foncière pose pour principe que les terrains non titrés mais aménagés, cultivés ou bâtis par des générations de malgaches, ne sont plus considérés comme des propriétés présumées de l'Etat : l'emprise personnelle ou collective attestant d'une occupation suffit aux usagers pour être reconnus comme propriétaires.

La gestion décentralisée du foncier

L'utilisateur a désormais le choix entre la procédure fondée sur l'immatriculation et celle de la certification. La mise en place d'une administration foncière décentralisée au niveau communal est plus efficace puisqu'elle agit dans la proximité, selon des procédures simples et bien comprises de la population.

Cette nouvelle manière de gérer le foncier est par ailleurs en parfaite adéquation avec la décentralisation mise en place par les pouvoirs publics de Madagascar et il n'est d'ailleurs pas anodin que les services fonciers soient rattachés au Ministère de

¹ La lettre de politique foncière validée par le gouvernement le 03 mai 2005 est un document préalable de la réforme foncière précisant les orientations du gouvernement en matière domaniale et foncière.

l'aménagement du territoire et de la décentralisation.

Aujourd'hui, par cette réforme originale, les communes sont habilitées à délivrer des certificats de propriété. 348 guichets fonciers communaux ont été créés (Annexe 1: la situation des guichets fonciers en avril 2010), lesquels ont délivré 55 000 certificats fonciers depuis 2007.

Le délai de délivrance d'un certificat foncier est en moyenne de 6 mois et coûte environ 25.000 ariary (10 euros).

348 GUICHETS FONCIERS

110 000 demandes de CF

**55 000 CF DELIVRES
EN 3 ANS**

**Délai d'obtention moyen :
6 MOIS**

**Coût moyen : 25 000 Ariary
(10 €)**

Ce défi de répondre à une demande massive de sécurisation foncière dans des brefs délais et à des coûts ajustés est en bonne voie. Nous avons constaté, par les nombreux entretiens que nous avons pu avoir dans les villages, que la population est satisfaite et rassurée.

En effet, l'usager participe lui-même à l'élaboration de son titre. Lors du déplacement sur le terrain de la commission de reconnaissance locale, le demandeur délimite lui-même les contours de la parcelle à certifier sur l'extrait du PLOF (voir définition page 24) selon des repères visuels tels les chemins, cours d'eau, arbres, diguettes, affleurements rocheux etc...

L'agent du guichet foncier établit un procès-verbal enregistrant les droits revendiqués et les éventuelles oppositions.

Ensuite, l'agent matérialise informatiquement sur le PLOF la parcelle à certifier, lui attribue un numéro et enregistre l'opération.

Enfin, l'agent communal établit le certificat foncier qui est alors signé par le maire de la commune.

La coexistence de deux systèmes de gestion du foncier

La nouvelle politique foncière malagasy est donc particulièrement originale en ce sens qu'elle a voulu permettre aux deux systèmes de gestion foncière de coexister :

- ✓ la formalisation de la propriété titrée par des **titres fonciers** relève de la compétence de l'administration foncière déconcentrée classique,
- ✓ la formalisation de la propriété non titrée par des **certificats fonciers** est du ressort des communes.

C'est à l'usager de choisir le mode de sécurisation foncière.

Il faut cependant reconnaître que la coexistence de ces deux systèmes, celui du titre foncier, compétence des services fonciers et celui du certificat foncier, compétence des communes, engendre quelques dysfonctionnements : c'est pourquoi des améliorations doivent être apportées dans le but de pérenniser le système.

L'objectif de cette nouvelle politique foncière est de répondre à une demande massive de sécurisation foncière et de favoriser une gestion foncière plus adaptée aux réalités de terrain et aux besoins de la population.

ETAPES CHRONOLOGIQUES POUR L'OBTENTION D'UN TITRE

Le présent rapport s'articule autour des quatre axes stratégiques de la politique foncière malagasy :

- 1 – La restructuration et modernisation des conservations foncières et topographiques,
- 2 – La gestion foncière décentralisée,
- 3 – La rénovation de la réglementation foncière
- 4 – La formation et la communication.

Nous rappellerons tout d'abord l'objectif de chaque axe stratégique, puis nous énoncerons les dysfonctionnements relevés sur le terrain et enfin nous proposerons un certain nombre d'améliorations.

PREMIER AXE STRATEGIQUE : RESTRUCTURATION ET MODERNISATION DES CONSERVATIONS FONCIERES ET TOPOGRAPHIQUES

1 – Objectif : améliorer le service public rendu à ceux qui veulent obtenir un titre foncier ou opérer des opérations subséquentes sur un titre, en modernisant les conservations foncières et topographiques.

2 – Etat des lieux : Actuellement, l'administration foncière est organisée autour de 33 conservations foncières et topographiques qui délivrent annuellement environ 1500 titres fonciers par an.

Pour obtenir le duplicata d'un titre foncier, il faut de 6 mois à 6 ans pour un coût moyen de 9.270.000 Ariary soit 370 €.

Un malgache qui exploite une terre a la possibilité d'obtenir un titre foncier, après un long parcours du combattant représentant 20 étapes.

3 - Acquis de la réforme :

♦ La modernisation et l'informatisation des Services de la Direction des Domaines et des Services Fonciers

Au vu de l'état de délabrement des archives (titres, plans, livres fonciers), de leur dégradation progressive, de l'ancienneté des archives datant parfois de 110 ans et de la disparition de plans et livres fonciers, des actions ont été menées aux fins de les sauvegarder. La reconstitution et la récupération des informations foncières contenues dans les documents détériorés ont été entreprises.

Compte tenu de l'état des archives, il a été nécessaire de procéder à leur remise en état préalable avant de les numériser par deux procédés distincts :

- La scanérisation qui consiste à créer des images à partir des documents originaux ; ces images sont statiques et ne peuvent pas évoluer. L'avantage



de la numérisation dans ce cas est que les archives sont visualisables sans être tributaires du support papier, généralement très dégradé.

- La vectorisation des plans qui, en rattachant tous les points à une grille de lecture homogène permet de retrouver ces points grâce à leurs coordonnées et de créer de nouveaux points, afin de procéder à la mise à jour des bases de données géographiques à but cadastral (par exemple pour intégrer une division de parcelle).

La vectorisation est un processus plus long et donc plus onéreux que la scanérisation, car chaque point significatif doit être traité. Par contre, il permet d'intégrer toutes les mises à jour. Les PLOF sont des documents géographiques vectorisés ; ils permettent donc l'intégration de toutes les évolutions de la propriété.

La numérisation de tous les documents existants et la vectorisation des plans permettent ainsi de créer une base de données. Des moyens humains et matériels ont été déployés pour rénover les services fonciers. Un logiciel d'information foncière, le Madagascar Land Management (MLM) a été conçu et installé dans les services fonciers.

BILAN DE LA NUMERISATION DES ARCHIVES DE LA REGION DE DIANA

Nombre de plans vectorisés : 17 742

Nombre de titres fonciers scannés :
397 à Antsiranana et 73 sur Nosy Be

Ordinateurs installés : 44

Guichets uniques construits : 1 à Antsiranana

Coût de l'opération : non communiqué

◆ La réalisation du Plan Local d'Occupation Foncière (PLOF) : carte des statuts juridiques de la terre qui détermine les espaces de compétence des guichets fonciers

Selon l'article 4 de la Loi du 24 novembre 2006, la collectivité décentralisée de base doit mettre en place un plan local d'occupation foncière qui présente les différentes situations foncières de son territoire tels que les domaines publics et privés de l'Etat, des Collectivités Décentralisées ou autres personnes morales de droit public, les aires à statuts particuliers, la propriété foncière titrée et éventuellement la délimitation des occupations existantes sur son territoire.

Un PLOF doit être réalisé pour chaque commune. Elle doit faire appel à un prestataire qui sera chargé des prises de vues aériennes ou de la production d'un orthophotoplan. Ces images sont ensuite calées, superposées sur les plans de repérages et utilisées par les services topographiques.

Le PLOF est utilisé au niveau des Services Fonciers Déconcentrés de l'Etat comme plan de repérage numérique. Au niveau des communes, il permet de déterminer les espaces de compétence du guichet foncier communal (les terrains relevant de la propriété privée non titrée) et de tracer les nouvelles parcelles faisant l'objet d'un certificat foncier. C'est un outil d'information géographique de gestion rationnelle des terres par la collectivité décentralisée. Le PLOF est un document évolutif et une base de données géographiques associée à une base de données alphanumériques fournissant pour chaque parcelle des informations sur les ayants droits.



D'un point de vue technique, ces plans sont le résultat de prises de vue aériennes qui ont été rectifiées suite aux déformations liées à la photo. Elles sont assemblées pour établir ce qu'il est convenu d'appeler un orthophotoplan à l'échelle 1/5000. Ces plans sont ensuite vectorisés et géoréférencés, c'est-à-dire qu'il est possible d'identifier les points par leurs coordonnées (rattachées à un système de référence unique), et d'inclure en continu les mises à jour dans les bases de données ainsi créées. Ceci permet d'intégrer les évolutions de la propriété foncière.

En janvier 2010, près de 350 PLOF étaient disponibles, permettant à autant de guichets fonciers de procéder à l'édition de certificats fonciers.

350 PLOF
en
JANVIER 2010



Utilisation des coordonnées présentes sur un plan

4 - Dysfonctionnements relevés sur le terrain :

◆ Les matériels et logiciels mis en place par le MCA ne sont pas utilisés par l'administration déconcentrée

Il ressort des visites que nous avons effectuées des services fonciers d'Antananarivo et Antsiranana, que la numérisation des documents fonciers et la vectorisation des

plans a très certainement demandé un travail considérable.

Or l'exploitation de ces données est rarement opérationnelle :

- ✓ Le PLOF est peu consulté par les fonctionnaires de l'administration déconcentrée.
- ✓ Les mises à jour des livres fonciers, des plans, du PLOF ne semblent pas effectuées.
- ✓ Les agents se basent sur des documents obsolètes puisque la numérisation des plans datant parfois de 1895 n'a pas été réactualisée. Des documents (plans, livres fonciers...) après numérisation ont disparu.
- ✓ L'absence d'exploitation des informations numériques ouvre de grands risques de confusion et de superposition entre l'existence du titre foncier, la demande de certificat foncier et les délimitations réelles du terrain et pose la question de savoir quelle est l'information numérique qui prévaut.
- ✓ De même, entre la mention de contenance dans le plan topographique annexé au titre foncier et l'extrait du PLOF, quelle est la valeur juridique supérieure ?

Face à ces contraintes de terrain, les raisons invoquées par le personnel administratif sont les suivantes :

- ✓ Le départ du MCA (Millenium Challenge Account), principal bailleur de fonds de ce projet de modernisation et de sauvegarde de l'information foncière,
- ✓ La non divulgation par le prestataire de service d'installation du logiciel PLOF du code d'accès permettant la réactualisation mensuelle,
- ✓ L'insuffisance de formation informatique des agents,
- ✓ Le nombre de dossiers en souffrance (1600 dossiers selon le service des Domaines de la Région de DIANA) du fait de l'absence de géomètre.

Des problèmes du même ordre se posent à ANTANANARIVO. Selon le chef de la conservation de la circonscription de la capitale, les avantages du système mis en place sont notamment :

- ✓ la sauvegarde des données,
- ✓ la facilité de consultation par les agents,
- ✓ un accès amélioré pour les usagers.

Néanmoins, les agents continuent d'utiliser le support papier et le certificat de situation juridique ne peut être délivré que sous 3 jours de telle sorte que les usagers

sont insatisfaits de la qualité du service en raison de la longueur des délais.

En conclusion, on peut dire que le logiciel MLM n'est pas utilisé à bon escient, ce qui est vraiment dommageable compte tenu des sommes très importantes qui ont été investies dans la modernisation des services fonciers déconcentrés.

◆ Les données topographiques ne sont pas harmonisées entre PLOF, Titres Fonciers et Coordonnées locales.

Il est surprenant de constater qu'au sein des services fonciers déconcentrés, les plans d'ensemble sont quasi inexistantes. Les agents se basent uniquement sur des plans individuels sans pouvoir situer le terrain dans un ensemble.

◆ Les PLOF ne sont pas mis à jour dans les conservations topographiques

Lorsque l'agent du guichet foncier enregistre un certificat foncier, il met aussitôt le PLOF à jour, lequel est régulièrement communiqué à la conservation.

Par contre, lorsque le conservateur délivre un titre foncier, il ne met pas à jour le PLOF, rendant celui-ci insécurisé. La mise à jour est une évidence dans la procédure de titement, que ce soit pour un titre foncier ou un certificat foncier : il s'agit d'une vérification préalable et primordiale.

5 - Propositions :

◆ Recenser les plans et dossiers fonciers perdus

Il conviendrait d'établir une liste des plans, livres fonciers et de tout autre document déclarés aujourd'hui perdus. Ce motif de non traitement des dossiers ne doit plus être invoqué. A partir du moment où cet état des lieux sera établi, les fonctionnaires ne pourront plus invoquer ce motif pour reculer la délivrance d'un titre foncier : dans le cas contraire, un système de sanctions devra être mis en œuvre.

◆ Sanctionner les fautes professionnelles des fonctionnaires

Il est important de poser un certain nombre de règles et de prévoir des sanctions pour les fonctionnaires qui ne les respectent pas

En effet,

- la non consultation du PLOF,
- l'absence de mise à jour du PLOF,
- le non-transfert de données entre les services fonciers et les guichets fonciers,

- l'établissement d'un « double titre »

Sont des problèmes récurrents, source d'insécurité juridique qui doivent être sévèrement sanctionnés : la législation doit être modifiée en ce sens.

◆ Externaliser le système de l'administration topographique:

L'externalisation des travaux topographiques vers des sociétés privées devrait permettre d'améliorer le service rendu à l'utilisateur en termes de coûts, de délais et de qualité. Ainsi un recentrage des activités de l'administration serait effectué entraînant ipso facto une diminution des coûts de fonctionnement.

Naturellement, une telle externalisation devra se faire avec les précautions d'usage (cahier des charges, grille tarifaire) de telle manière notamment que les coûts d'intervention pratiqués soient compatibles avec les moyens des personnes qui auront recours à leurs services ; de telles expériences ont été mises en place dans d'autres pays tels que la Lituanie et les Pays Bas et fonctionnent à la satisfaction de tous.

◆ Prévoir l'extension du logiciel MLM aux Guichets Fonciers

Le logiciel « Management Land Madagascar » est un logiciel spécifique créé pour utiliser la documentation foncière. Actuellement, il est implanté dans les services fonciers déconcentrés et permet la gestion de l'information foncière titrée.

Dans un souci d'harmonisation et de sécurité des données, ce logiciel devrait également être implanté dans les guichets fonciers ; cela permettrait une uniformisation des procédures d'enregistrement de la propriété foncière, tant dans les services déconcentrés de l'État que dans les guichets fonciers; à terme, il conviendrait de créer une base de données nationale unique incluant titres et certificats fonciers.

◆ Créer des guichets uniques dans l'administration déconcentrée

Les services topographiques, fonciers et d'enregistrement doivent impérativement être réunis en un seul lieu afin d'éviter aux malgaches de courir d'un service à l'autre, souvent distants de plusieurs kilomètres.

Aujourd'hui, comme on l'a démontré dans la première partie de ce rapport, la personne qui veut soit immatriculer un terrain à son nom soit réaliser une opération juridique sur un titre foncier doit effectuer un véritable parcours du combattant en se rendant dans une dizaine de bureaux et lieux différents, et éviter ainsi les 20 étapes décrites plus haut.

L'organisation foncière actuelle rend le titrement complexe et particulièrement

laborieux, certaines personnes mettant souvent plusieurs années pour être titrées.

A l'image du Burkina Faso et du Bénin, il est proposé de mettre en place des guichets uniques du foncier qui ont pour but d'éviter aux usagers d'avoir à se rendre dans plusieurs administrations pour obtenir des documents fonciers ; d'ailleurs, rappelons qu'un guichet unique a été construit à Antsiranana, mais qu'il n'est pas utilisé, les raisons invoquées de son inoccupation n'étant pas vraiment convaincantes.

Les **guichets uniques du foncier** ont pour mission de faciliter et de simplifier les formalités domaniales et foncières en permettant aux usagers d'effectuer en un même lieu les opérations relatives à la publicité foncière.

Ces guichets uniques ont pour vocation :

- l'accueil et l'information de toute personne sur les textes en matière domaniale et foncière,
- la communication de la liste des pièces à fournir,
- la réception de toute demande,
- la liquidation et la perception des droits et taxes y relatives,
- le traitement de toute demande en liaison avec les administrations concernées,
- le traitement des dossiers et l'exécution des formalités administratives permettant l'inscription au livre foncier.

Les demandes traitées par les guichets uniques seraient les suivantes :

- demandes d'immatriculation d'un immeuble et délivrance des titres fonciers,
- enregistrement et inscription au Livre Foncier de toutes opérations juridiques portant sur des titres fonciers,

La procédure de traitement des dossiers sera ainsi simplifiée : les délais seront raccourcis et le coût fortement réduit : les diligences à accomplir par le guichet unique dès la réception d'une demande seront clairement définies et les agents de l'administration devront s'engager sur le respect de délais précis.

◆ Mettre en place une fiscalité incitative favorisant la transparence des transactions

Si l'on veut favoriser l'accès de tous à la terre et au logement, il est nécessaire d'en réduire le coût.

Mais réduire le coût signifie d'une part baisser le montant de toutes les taxes actuellement perçues lors de la délivrance d'un titre de propriété mais également faire

en sorte que des économies soient faites dans la gestion du foncier de telle manière que l'Etat y trouve son compte.

Là encore, quatre propositions peuvent être formulées :

1- suppression du droit de timbres

Le droit de timbre a été supprimé dans la plupart des pays qui ont entamé la modernisation de leurs services.

En effet, l'apposition de timbres nécessite une manipulation importante qui va de la confection du timbre lui-même, à la distribution dans tous les bureaux de l'administration pour parvenir au « collage » sur l'ensemble des documents.

Pour prendre l'exemple de la France qui a d'ailleurs tardé à entamer une telle réforme puisque la suppression du droit de timbre ne date que de la loi de finances de 2006, il a été décidé de compenser cette perte de recettes fiscales par une augmentation du droit de partage qui est passé de 1% à 1,10%.

Cette réforme a été très bien perçue par la population car elle a diminué très sensiblement le coût des petits actes sans pour autant augmenter fortement le coût des actes importants.

2- rattachement des services d'enregistrement au guichet unique

En faisant en sorte que l'ensemble des taxes soient perçues en matière de foncier urbain par le Guichet Unique, on fusionne deux administrations en une seule, facilitant ainsi les démarches de l'administré ou du professionnel du droit tout en réduisant les coûts de délivrance des titres pour l'administration.

3- suppression des nombreux prélèvements actuels et baisse des droits de mutation

Enfin, si l'on souhaite que les malgaches réalisent des opérations juridiques sur des titres fonciers ou des certificats fonciers (vente, donation, hypothèque, servitude etc...), il est nécessaire :

- d'une part de supprimer les innombrables taxes fixes perçues actuellement lors de l'immatriculation d'un immeuble ou lors de la réalisation d'opérations juridiques sur un titre foncier,
- d'autre part de réduire fortement le taux des droits d'enregistrement comme cela se pratique dans la plupart des grands pays modernes.
- et enfin de supprimer l'impôt de plus-value lorsque la mutation n'est pas spéculative : aujourd'hui, toute plus-value immobilière est taxée au taux de

23 %, ce qui ne favorise pas la transparence des transactions : si l'on veut favoriser la sincérité du marché immobilier, il convient d'exonérer de tout impôt de plus value :

- la vente de la résidence principale,
- la vente d'un immeuble détenu depuis une durée raisonnable (par exemple 10 ans),

Il ne faut pas oublier que « l'impôt tue l'impôt » : si son montant est exagéré, soit le contribuable ne fera pas enregistrer son acte, soit il « dissimulera » le montant de la transaction.

Au contraire, si le taux n'est pas confiscatoire, les transactions se développeront, ce qui aura un effet bénéfique pour l'ensemble de l'économie liée aux questions du foncier.

Une telle réforme impliquera bien entendu de doter l'Administration de moyens matériels et humains pour le contrôle et le recouvrement desdits droits et taxes².

◆ Faire contrôler les guichets fonciers par les services centraux de l'Etat

Enfin, compte tenu du succès des guichets fonciers, la tentation est grande pour les services déconcentrés de l'Etat de vouloir les contrôler en raison de la perte de compétence de l'administration traditionnelle.

S'il est tout à fait normal qu'une tutelle soit exercée sur les services décentralisés, celle-ci ne doit en aucun cas être l'apanage d'une administration concurrente, mais elle doit être exercée par les services centraux de l'Etat.

² Cette question est développée dans le 4^{ème} axe stratégique sur la formation

DEUXIEME AXE STRATEGIQUE : DECENTRALISATION DE LA GESTION FONCIERE

1 – Objectif : création d'une administration foncière de proximité : le guichet foncier communal ou inter-communal, habilité à délivrer et à gérer les certificats fonciers selon des procédures locales, publiques et contradictoires.

2 – Etat des lieux : Comme on l'a précisé dans l'introduction, les autorités malgaches ont fait la prouesse de créer en 4 ans 348 guichets fonciers opérationnels ayant délivré 55000 certificats fonciers, tandis que l'administration foncière classique parvient difficilement à publier au Livre foncier 1500 titres fonciers par an.

Il ressort du tableau ci-dessous que la productivité de la jeune administration est très supérieure à celle de l'administration traditionnelle :

Nombre	Guichets fonciers	Conservations foncières
Personnel	600	800
Locaux	348	33
Titres délivrés (2009)	32.633	1500
Nombre de titres/Agent	54	2
Coût moyen	20 €	370 €

3 – Acquis de la réforme :

◆ La mise en place d'un guichet unique

Le guichet foncier présente l'immense intérêt de constituer un guichet unique où sont réunis l'ensemble des services mis à la disposition des malgaches :

- Service foncier,
- Service topographique,
- Bureau d'enregistrement,
- Centre de règlement des litiges

Grâce à la réunion de tous ces services publics en un lieu unique, la délivrance d'un certificat foncier intervient :

- dans un bref délai,
- moyennant un faible coût,

- dans des conditions de sécurisation optimales.

On peut dire que l'organisation décentralisée mise en place à Madagascar réunit les **3 vertus d'une réforme foncière réussie** évoquées en introduction : rapidité, coût accessible et sécurisation.

◆ L'adhésion de la population à la procédure de certification

Il résulte des différents entretiens que nous avons eus dans les villages que nous avons visités que la procédure de certification semble bien perçue par la population qui apprécie particulièrement :

- ✓ de bénéficier d'un service public de proximité,
- ✓ de participer personnellement à l'opération de titrement
- ✓ de trouver dans les Commissions de reconnaissance locale (CRL) un lieu de médiation.

Figurent en annexes :

- le formulaire de demande de CF,
- le procès Verbal de Reconnaissance Locale,
- un certificat foncier.

***Le rôle de médiateur de la
CRL : prémices du
consensualisme ?
Vers une diminution du
contentieux fonciers devant
les tribunaux ?***

Nous avons constaté que les droits établis par la CRL ont une valeur certaine au regard des usagers et il nous a été confirmé que les membres de la CRL jouent le rôle de médiateur et en général résolvent les conflits latents. Ce consensualisme qui prévaut avant l'élaboration du CF est un bon indicateur. En effet, il est certain que les litiges fonciers seront beaucoup moins nombreux.

◆ L'implication des acteurs locaux favorise la transparence des opérations foncières

L'implication du maire, du chef de fokontany, de l'agent du guichet foncier et des voisins dans la délivrance du certificat foncier présente un intérêt non négligeable : les opérations sont en effet empreintes de transparence, vertu qui devrait décourager toute velléité de corruption.

Pour favoriser le maintien de cet « état de grâce », il est important que des textes prévoient des sanctions importantes dès lors qu'un agent ou un responsable local est convaincu de corruption.

4 – Les dysfonctionnements :

◆ Le problème des terres titrées au nom des colons

Les terres titrées au nom des anciens colons ne sont pas de la compétence des GF puisqu'elles font l'objet d'un titre foncier. Dans certaines régions de Madagascar, une bonne partie des terres cultivables a ce statut.

Or, les anciens ouvriers agricoles de ces colons ont continué à exploiter ces terres depuis des décennies. N'étant pas propriétaires légaux, ils sont exposés à un risque d'expulsion de la part des héritiers

de ces colons qui peuvent se manifester à tout moment pour revendiquer la propriété de leurs terres puisque la loi actuelle précise que le titre foncier l'emporte sur le certificat foncier.

Remédier par la loi à cet état de fait permettrait de libérer des dizaines de milliers d'hectares sur la Grande Ile.

L'exemple des terres de Monsieur « Blaizay », ancien colon.

Ses terres s'étendent sur 3 communes dans la région de Beramanja.

Monsieur Blaizay, à l'époque, a immatriculé les terres à son nom en y incluant des occupants.

Jusqu'à ce jour, aucun héritier ne s'est manifesté pour revendiquer ces terres exploitées depuis plusieurs générations par les populations

◆ Le cas des réserves indigènes

A l'image des terres des colons, les réserves indigènes ne sont pas de la compétence des GF puisqu'elles relèvent de la propriété titrée : il est donc impossible de titrer les occupants que ce soit par la procédure de l'immatriculation foncière classique ou par la délivrance d'un certificat foncier.

Cela signifie que la « protection » que le pouvoir colonial avait voulu mettre en place en « réservant » des terres aux « indigènes » aboutit aujourd'hui à l'effet inverse puisque les malgaches qui exploitent ces terres ne peuvent pas obtenir de titres, ces terrains titrés échappant à la compétence de l'administration décentralisée des guichets fonciers.

La encore, une réforme de la législation en la matière devrait faciliter l'accès à la terre à des milliers de malgaches.

◆ La problématique des terres objet d'une opération cadastrale non finalisée

Comme les terres des colons et les réserves indigènes, les terres qui ont fait l'objet d'une opération cadastrale non finalisée ne sont pas de la compétence des GF

puisque'il s'agit de terrains cadastrés. Or nombreuses sont les opérations cadastrales non régularisées ou non finalisées.

L'exemple du cadastre de la Montagne d'Ambre cité dans le préambule est suffisamment explicite à cet égard : 601 titres fonciers délivrés en 15 ans pour 13643 parcelles cadastrées...

◆ Le manque d'autonomie financière des GF

La gestion du GF est de la compétence de la collectivité territoriale décentralisée, la Mairie, qui dispose d'une autonomie de gestion, les recettes provenant en principe des droits de certification.

Bien souvent cependant, le guichet foncier fonctionnait jusqu'au 1er trimestre 2009 grâce au financement de bailleurs de fonds, tels que le MCA.

Depuis que cette institution s'est retirée de Madagascar, les communes n'ont pas suffisamment de ressources pour faire face aux dépenses de personnel administratif. Ainsi, à Ambilobe, un agent foncier n'avait reçu en mai 2010 aucune rémunération depuis cinq mois. Malgré la carence du service public, cet agent consciencieux continuait de venir travailler : Il s'agit d'un bon indicateur de la pertinence du système.

Il en est de même pour les Centres de Ressources et d'Informations foncières (CRIF) chargés de la gestion informatisée des informations foncières provenant des GF papier. Les agents de ce CRIF gèrent le PLOF et éditent les CF. Les textes prévoient que le fonctionnement de ces centres est à la charge des GF papier ; cependant, comme certaines communes ne s'acquittent pas des redevances prévues par les textes, les agents des guichets n'ont plus les moyens d'effectuer correctement leur travail.

◆ La variabilité du coût de la certification foncière selon les communes.

Le coût d'un CF varie d'une commune à une autre. Il est déterminé en fonction des coûts de fonctionnement de la commune, de la superficie et de la nature du terrain.

Les frais de certification sont parfois trop élevés. La période entre deux récoltes est à prendre en compte (la soudure). La nourriture et l'eau peuvent manquer, les revenus des usagers sont plus limités et donc moins propices au paiement de la certification.

Le coût de la certification dépend également de la décision du Maire et donc d'une volonté politique locale de reporter partiellement ou totalement les coûts de

certification sur l'usager.

◆ L'insuffisante collaboration entre les services fonciers décentralisés et les services fonciers déconcentrés

A plusieurs reprises, le manque de collaboration entre les GF et les services fonciers (Domaines et Topographie) a été remarqué lors de notre expertise sur le terrain.

Les problèmes de mise à jour du PLOF, de sa non consultation préalable et de l'absence de transfert des données entre les services sont sérieux et doivent absolument être résolus. Le risque de superposition du titre et du certificat est réel.

De même un agent foncier communal du CRIF d'Ambilobe relève qu'aucune visite de la part des services fonciers n'a été effectuée depuis la création du CRIF, en novembre 2008.

Extrait de l'article 4 de la loi n°2006-031 alinéa 2 et 4 :

« (...) La Collectivité Décentralisée de base, en **collaboration** avec les Services domaniaux et topographiques déconcentrés territorialement compétents, met en place selon les moyens, à l'échelle de son territoire le Plan Local d'Occupation Foncière.

(...) Toutes les opérations ainsi que les mises à jour obligatoires des informations effectuées sur le PLOF sont **communiquées réciproquement** entre le Service décentralisé de la Collectivité et le Service déconcentré territorialement compétent. »

◆ Des compétences inégales

Le bon fonctionnement d'un GF est également lié à la compétence des élus et des agents fonciers. Evidemment, la question de la qualité et de la fréquence des formations se pose, mais également la volonté politique d'appropriation du système.

Certaines communes sont gérées par des Maires compétents qui maîtrisent leurs rôles et fonctions, et d'autres ont plus de difficultés. Cette constatation est également relevée au niveau déconcentré. Certains chefs de district ne semblent pas avoir bien assimilé les objectifs de la réforme foncière tant leur comportement est passéiste. Leur investissement professionnel est primordial pour une mise en œuvre opérationnelle de la loi.

La mise en place des GF a créé une nouvelle compétence : les AGF, qui sont en quelque sorte les garants de l'administration foncière de proximité. Cette situation ne doit pas créer des conflits de compétences avec les élus. D'où l'importance du suivi des formations et de l'implication des élus dans les campagnes de sensibilisation. Le rôle de chacun doit être bien défini.

◆ L'absence de prise en compte des opérations subséquentes par les guichets fonciers

A partir du moment où un certificat foncier est délivré à une personne, celle-ci est titrée, ce qui lui permet ensuite d'effectuer un certain nombre d'opérations juridiques sur le terrain qui lui a été attribué : mutations, servitudes, hypothèques etc...

Il faut à tout prix éviter que le bien qui a été sécurisé par le certificat foncier devienne à nouveau insécurisé en raison d'une opération juridique effectuée incorrectement : en réalité, il faut vraiment tout faire pour que le propriétaire ne repasse pas dans le secteur informel.

5 – Propositions :

◆ Mettre en place une fiscalité foncière favorisant l'autonomie financière des communes

- **au niveau de l'impôt foncier** : L'objectif étant que la commune soit à terme entièrement autonome, il ne faut pas compter sur le financement des bailleurs. La commune a tout intérêt à se voir reconnaître la possibilité de collecter un impôt foncier lié à l'occupation des terrains et des maisons, ce qui nécessite de faire réaliser par les agents communaux un recensement des terrains occupés.

Cependant, pour encourager les malgaches à se titrer, il est suggéré d'exonérer pendant une période de 3 ans ceux qui solliciteront un certificat foncier sur la terre qu'ils exploitent.

- **au niveau de l'immatriculation des immeubles ruraux**

Si l'on veut encourager les paysans à devenir propriétaires de leurs terres, il est nécessaire de réduire très sensiblement le coût du titrement.

Le coût d'établissement d'un certificat foncier doit donc continuer à être très faible (au maximum l'équivalent d'une vingtaine d'euros) et peut être variable en fonction de la surface des terres concernées.

On comptera sur l'importance du nombre de certificats délivrés pour permettre de rentabiliser les guichets fonciers.

- **au niveau des droits d'enregistrement perçus lors des mutations :**

Lors des opérations subséquentes du CF (vente, donations, transmissions par décès etc...), les droits d'enregistrement exigibles pourraient être perçus par la Commune et non par le Receveur des Impôts du service des contributions. Il s'agirait d'une compétence décentralisée de la commune. Cet impôt devra être identique à celui perçu lors de la mutation d'un titre foncier (voir 1^{er} axe prioritaire).

◆ **Rapprocher le « légal du légitime » pour que les titres correspondent à l'occupation réelle des terrains.**

Ce qu'une loi a fait, une autre loi peut le défaire : ce n'est pas parce que le décret de 1906 qui régit le Livre Foncier a édicté certaines règles que les parlementaires de 2010 ne peuvent pas décider que d'autres règles doivent désormais s'imposer.

Plusieurs mesures sont à prendre d'urgence par le législateur :

- **Les terres non revendiquées des colons :** il convient de légiférer sur les titres non revendiqués par leur titulaire pendant un délai que la loi préciserait ; une législation spécifique serait mise en place concernant ces **titres en déshérence**, qui aurait pour effet d'ordonner leur déclassement en fonction de critères à déterminer et des modalités à respecter. Ainsi ces terrains intégreront le domaine de compétence des guichets fonciers et leurs occupants pourront obtenir des certificats fonciers sur les biens qu'ils mettent en valeur.

- **Les terres faisant l'objet d'une opération cadastrale non régularisée :** il faut donner la possibilité au ministre de la décentralisation de prendre un arrêté ministériel d'abrogation de l'opération cadastrale. Une procédure simplifiée de délivrance de certificat foncier pourrait être mise en place en utilisant les jugements rendus par le Tribunal Terrier Ambulant et la CRL. Les maires devraient se regrouper pour se concerter à ce sujet et remettre une proposition au Ministère.

- **Les réserves indigènes :** là encore, il faut légiférer pour les **déclasser** de telle manière qu'elles rentrent dans le champ d'application de la propriété privée non titrée de telle manière que leurs occupants puissent se titrer.

◆ Faire en sorte que les opérations subséquentes ne reviennent pas dans le secteur informel.

Pour que les mutations (ventes, donations, transmission par décès), les constitutions de servitudes et d'hypothèques soient convenablement établies, il est important qu'elles soient confiées à des professionnels compétents.

Dans un premier temps, il est très important d'assurer une formation juridique de base aux agents des guichets fonciers pour qu'ils soient à même de rédiger de tels actes.

Dans un second temps, et au fur et à mesure du maillage du territoire par les notaires, il reviendra à ces derniers de rédiger les actes subséquents à un coût qui soit supportable par la population concernée. Il convient de rappeler à ce sujet que les actes que les notaires établissent sont rémunérés par un **tarif fixé par un arrêté du Ministre de la Justice** : il faut donc que les actes subséquents au certificat foncier fassent l'objet d'une tarification spéciale, de telle manière que le coût des mutations des CF soit à la mesure des moyens des malgaches.

TROISIEME AXE STRATEGIQUE : RENOVATION DE LA REGLEMENTATION FONCIERE DOMANIALE

1 – Objectif : Adapter la législation au nouveau système domanial et foncier basé sur le principe de décentralisation et régulariser d'anciens statuts juridiques sans correspondance avec la réalité actuelle de l'occupation des terrains.

2 – Etat des lieux : Actuellement, la réglementation législative et réglementaire en vigueur est la suivante :

- ✓ Loi n°60-004 du 15 février 1960 relative au domaine privé national.
- ✓ Loi n°2005-019 du 17 octobre 2005 fixant les principes régissant les statuts des terres.
- ✓ Loi n°2006 – 031 du 24 novembre 2006 fixant le régime juridique de la propriété foncière privée non titrée.
- ✓ Décret n°2007-1109 du 18 décembre 2007 portant application de la loi n°2006-31 fixant le régime juridique de la propriété foncière privée non titrée.

3 – Acquis de la réforme:

◆ Le processus de rénovation de la réglementation foncière est actif

A l'appui du MATD, la révision des textes existants et la conception de nouveaux sont sollicités notamment par :

- Le PNF : entité gouvernementale, maître d'œuvre de la réforme foncière,
- L'OF : organe consultatif informel d'orientation, de suivi et de production d'informations constitué du COS (Comité d'Orientation et de Suivi) et de CISE (Cellule d'Information et de Suivi Evaluation).
- Le comité de rénovation de la législation foncière : groupement de recherche sur la thématique foncière qui veille au rapprochement de la légalité des réglementations et de la légitimité des pratiques sociales.

◆ La fonction d'administration foncière de proximité du GF est intégrée

Les chiffres sont à l'appui : « *En trois ans, la sécurisation par le certificat foncier représente, en nombre de documents fonciers, déjà environ 12 – 14 % de ce que l'immatriculation foncière a fait en 110 ans* »³.

Le sentiment de satisfaction de la part des usagers a constamment été rappelé tout au long de ce rapport et est appuyé par les chiffres. La principale innovation de cette réforme est la proximité du service. Une des contraintes de l'immatriculation foncière est l'éloignement des services ajouté à ce parcours du combattant.

Ce rapprochement vers la population a créé un espace de dialogue que nous avons pu observer. En effet, lors des visites dans les GF, à la fois les bénéficiaires de CF et les autorités communales étaient heureux de nous montrer leur CF, de nous expliquer cette procédure simple.

A l'inverse, des situations inextricables subsistent comme indiquées plus haut : par exemple, les titulaires d'un jugement délivré par le Tribunal Terrier sont depuis longtemps dans l'attente de leur titre.

Il faut donc encourager le MATD à régulariser et légiférer rapidement sur ces situations et ainsi répondre à cette demande massive de sécurisation.

4 – Dysfonctionnements :

◆ La nouvelle législation n'a pas remédié à la carence de la procédure de délivrance des TF

Les chiffres parlent d'eux mêmes, le rythme de délivrance des TF stagne depuis 15 ans avec une moyenne de 1.500 TF par an.

1.500TF/an
depuis 15 ans

◆ La législation foncière nouvelle ne traite pas du secteur urbain

On s'accorde à dire que 50% de la population du continent africain et de Madagascar sera urbaine en 2030 : il est donc indispensable de ne pas limiter les réformes législatives à l'accès à la terre mais de traiter également de **l'accès au logement** pour tous.

³ Extrait de la revue *Landscape* numéro 3 : « *Guichets fonciers : service communal ou greffon des projets de développement.* »

◆ Les difficultés posées par le principe de la primauté du titre foncier sur le certificat foncier

Comme on l'a expliqué plus haut pour les anciens terrains des colons et les réserves indigènes, il n'y a ***aucune raison objective pour qu'un titre foncier ait une valeur juridique supérieure au certificat foncier.***

- D'une part, les textes prévoient que, pour qu'un titre foncier puisse être délivré, un plan de bornage et un procès-verbal établi par un géomètre assermenté doivent être annexés. La grande difficulté est liée au fait que ce plan constitue la seule référence d'identification de l'immeuble à titrer mais qu'il n'est généralement pas répertorié dans une cartographie d'ensemble de telle sorte qu'il est imprécis et donc susceptible de contestation ; or, si le plan de référence peut être contesté, comment le titre ne pourrait-il pas l'être ?

- D'autre part, sont fréquemment évoqués les « double titres » : un deuxième titre foncier est délivré sur un même terrain, soit par ce qu'il y a une erreur dans son identification, soit par suite d'une malversation : pourquoi l'un serait-il plus sécurisé que l'autre ?

- Enfin, de nombreux titres ont disparu, d'autres sont tellement endommagés qu'ils sont inexploitable et d'autres encore n'ont pas été revendiqués depuis des décennies.

Pour toutes ces raisons, il ne semble pas opportun de conserver le principe de l'incontestabilité du titre foncier et de donner à toute personne la possibilité de remettre en cause celui-ci selon des critères à définir.

◆ Le certificat foncier est imparfaitement sécurisé

Le CF est un document de reconnaissance légale qui garantit les droits de propriétés sur une terre non titrée occupée, de la même manière que le titre foncier. Selon l'article 14 de la loi 2006-031 « *Les droits de propriété reconnus par le certificat sont opposables aux tiers jusqu'à preuve contraire* ». L'article 42 du décret n°2007-1109 précise que :

« *Sont admises comme preuves contraires :*

- *toutes occupations antérieures au dépôt de la demande et conformes aux dispositions de l'article 3 du présent décret ;*
- *tout acte prouvant un droit de propriété préétabli. »*

Il est pratiquement inutile d'être titulaire d'un droit si, celui-ci peut être remis en cause à tout moment. C'est la raison pour laquelle, il est grand temps de pallier à cette insécurité.

◆ Les opérations subséquentes sont insuffisamment encadrées par la loi

Selon l'article 17 de la loi n°2006-031 in fine :

« Lorsque l'acte emporte transfert du droit de propriété foncière privée non titrée, le certificat initial est retiré entre les mains du détenteur, annulé et remplacé par un nouveau certificat au nom du nouveau titulaire du droit ».

Une nouvelle procédure de certification est alors engagée. Pourquoi reprendre une procédure alors même que l'identification du sol a déjà été effectuée ? Il conviendrait simplement d'enregistrer cette nouvelle mutation dans le PLOF au nom du nouveau propriétaire et la retranscrire dans le registre foncier. Sauf le cas de morcellement de la parcelle, il n'y a pas lieu d'engager une nouvelle procédure.

De même, selon l'article 37 du décret n°2007-1109 alinéa 3 :

« Un seul certificat est établi pour une seule parcelle quel que soit le nombre de propriétaires ». Or à la suite par exemple d'une succession plusieurs personnes peuvent être propriétaires de la même parcelle : ils sont en indivision. N'indiquer qu'un seul nom sur le CF ne reflète pas la réalité juridique. Toute personne propriétaire doit être titrée, leur nom doit figurer sur le CF. A défaut des conflits risquent de naître.

5 – Propositions :

◆ Modifier la loi pour que les CF aient à terme une valeur juridique identique aux titres fonciers

Les articles 14 de la loi 2006-031 et 42 du décret n°2007-1109 visés plus haut doivent être modifiés.

Pour les CF existants, il convient de mettre en place un délai d'opposabilité aux tiers pendant 1 mois à compter de la date de publication dans un journal d'annonces légales et/ou un affichage en mairie, dans les fokontany. Au terme de ce délai, le CF deviendrait incontestable.

◆ Identifier les parcelles dans le CF par un numéro unique :

Dans un souci de simplification de la procédure, il est indispensable que

chaque parcelle traitée par un CF soit identifiée par un numéro unique.

◆ Intégrer des mentions supplémentaires dans le CF :

- Distinguer la **personne physique** de la **personne morale** : la désignation de la personne doit être complète, à l'identique de la fiche d'état civil (nom, tous les prénoms, date et lieu de naissance) et lieu de résidence.
- **Indivision** : pour les raisons indiquées plus haut, les noms de tous les propriétaires doivent figurer.
- **Régime matrimonial** : pour diminuer les risques de nullité de l'acte, il convient de le vérifier. A titre d'exemple, un époux ne peut revendre une parcelle dépendant de la communauté sans le consentement de son épouse.
- **Nom des anciens propriétaires** pour garantir la « chaine » de propriété.
- **Les références des certificats fonciers précédents** : pour diminuer les risques de contestation du CF et sécuriser le droit de propriété, il serait judicieux de faire apparaître dans tous nouveaux CF, les références de l'ancien certificat. Cette mention d'origine du CF garantit la « chaine » de propriété et est une preuve supplémentaire

◆ Rénover, comme indiqué à l'axe 2, les textes juridiques relatifs :

- **aux terrains titrés,**
- **aux terrains cadastrés non mis à jour,**
- **aux concessions coloniales,**
- **aux réserves indigènes.**

◆ Mettre en place une législation ayant pour objectif de faciliter l'accès au logement pour tous

Pour que les malgaches puissent accéder aisément à leur logement, il est impératif de mettre à leur disposition un certain nombre d'outils qui ont fait leur preuve ailleurs:

- **Une législation sur la copropriété** : il faut savoir que la plupart des pays en développement avec lesquels le notariat est amené à travailler ne connaissent pas la copropriété; c'est la raison pour laquelle le Conseil supérieur du notariat travaille actuellement à la mise au point de textes sur la copropriété (loi et décret) qui pourront être aisément exportés et adaptés aux spécificités du pays demandeur.

- **Une législation sur la vente en l'état futur d'achèvement** : comme en matière de copropriété, des textes sur la VEFA sont actuellement en cours de rédaction de telle manière à permettre de protéger les personnes qui auront la chance de pouvoir accéder à la propriété de leur logement.

- **Des sociétés d'HLM** qui pourraient, à l'image de ce qui se pratique au Maroc, promouvoir des logements sociaux à des prix accessibles aux plus modestes.

- **Des prêts bonifiés en faveur de l'accession sociale à la propriété** : selon des critères sociaux déterminés, des ménages peuvent accéder à la propriété grâce à des prêts dont les taux et les conditions de remboursement sont avantageux.

◆ Intégrer des juristes de terrain dans le comité de rénovation de la législation foncière :

Des praticiens du droit tels que les notaires doivent être partie prenante de ce groupement de travail. En effet, le notaire est avant tout un conseiller juridique, un spécialiste des contrats, un « magistrat de l'amiable ». Grâce à ces qualités professionnelles, son expertise, il sera un acteur de choix dans la refonte des textes.

QUATRIEME AXE STRATEGIQUE : FORMATION ET COMMUNICATION

1 – Objectif : créer ou renforcer des compétences nécessaires à la mise en œuvre de la politique foncière. Des formations doivent porter sur différents niveaux : formation des acteurs locaux de la sécurisation foncière, formation professionnelle, formation universitaire.

2 – Etat des lieux : Actuellement, il n'existe pas d'établissement de formation à vocation technique pour des modules de formation professionnelle ni d'établissement d'enseignement supérieur et universitaire pour des formations diplômantes.

La plate forme de formation aux métiers sur convention entre l'Etat et les établissements de formation de la capitale et des provinces, telle que prévue dans la lettre de politique foncière, n'a pas été créée à ce jour.

Pour garantir l'opérationnalité de la réforme foncière, l'objectif de ce 4^{ème} axe doit être renforcé.

3 – Acquis de la réforme : Des formations en matière de droit foncier, de gestion foncière décentralisée, d'informatique de base, d'utilisation et de manipulation du PLOF, de médiation, de topographie, ont été délivrées aux agents des services fonciers existants, et aux agents des guichets fonciers et des CRIF.

Les membres des commissions de reconnaissance locale ont également reçu des formations en matière de procédure de délivrance d'un CF, de gestion foncière décentralisée et des notions de résolution de litiges par la médiation.

Ces formations ont été dispensées par le PNF.

4 – Dysfonctionnements :

◆ **Insuffisance de formation initiale et continue des élus et AGF**

Pour assurer la pérennité de la réforme foncière, il est nécessaire de bien former et que cette formation soit pérenne. La modernisation des SF (axe 1) et la création d'une administration décentralisée (axe 2) ne peut se faire sans l'accompagnement de formation.

Or, à plusieurs reprises lors de nos visites dans les GF, l'insatisfaction s'est manifestée en la matière :

- Les formations sont jugées trop courtes.

- Le recrutement des AGF s'effectue au niveau local et seulement au niveau baccalauréat.
- Des formations complémentaires postérieures sont demandées.

Il ne faut oublier que les méthodologies sont nouvelles pour les AGF et les élus, que le taux d'analphabétisme est toujours élevé.

◆ Les Géomètres Libres Assermentés (GLA) sont en nombre très insuffisant :

Madagascar comptait au début 2010, 29 géomètres libres assermentés, pour une population de 20 millions d'habitants, presque tous basés dans la capitale. Depuis, 20 GLA supplémentaires ont été agréés, portant leur nombre à 49, et il est prévu d'en agréer 20 autres d'ici la fin de l'année.

La pénurie de GLA favorise des activités privées non déclarées exercées par des fonctionnaires des services de topographie utilisant le matériel de l'administration, leur assurant ainsi des revenus complémentaires. Cette activité non réglementée renforce l'informalité dans la gestion du foncier malgache.

De même, le sort des ingénieurs géomètres stagiaires malgaches est peu enviable, puisqu'ils doivent effectuer des stages non rémunérés dont la durée n'est pas déterminée au sein soit des services topographiques de l'administration, soit au sein d'un cabinet de GLA. Dans la pratique, des rémunérations sont versées de façon également informelle.

De plus, les GLA qui sont regroupés au sein d'une association membres de la FGF, ne sont pas autorisés à ce jour à s'organiser en Ordre professionnel, ce qui affaiblit leur capacité à autoréguler le niveau de leurs prestations et leur déontologie.

C'est donc avec satisfaction que l'on voit le nombre de GLA augmenter, même si le nombre actuel de GLA est loin d'être suffisant pour un grand pays comme Madagascar.

◆ Insuffisance d'information sur la valeur juridique des CF

Un exemple significatif : le procès verbal délivré par la commission de reconnaissance locale est considéré comme étant le certificat foncier par certains usagers.

Pour certains, le CF n'est pas un titre car il peut être remis en cause à tout moment. Nous avons déjà évoqué ce problème dans l'axe 3.

◆ Carence en supports d'information dans les GF

Les campagnes de sensibilisation destinées à convaincre les malgaches de se doter d'un CF sont très insuffisantes et aucun support n'a été imaginé pour remédier à cette lacune.

◆ Insuffisance de collaboration : établissement bancaire, tribunaux

Les établissements bancaires ne proposent pas le CF comme garantie bancaire au motif que celui-ci est peut être remis en cause par un certificat foncier et les magistrats n'ont pas été non plus formés à cette nouvelle procédure de délivrance de titres.

◆ Insuffisance d'implication de la part des notaires

Outre le fait que seuls 13 charges sont actuellement pourvues et qu'un plan d'action concernant la mise œuvre de la loi n°2007-026 du 12 décembre 2007 portant statut du notariat à Madagascar est en cours, les notaires malgaches ne sont pas assez proactifs dans l'accompagnement de la politique foncière.

Ce sont les juristes de terrain les mieux placés pour sensibiliser la population et les conseiller. La profession souffre d'une absence de légitimité sociale alors même que se sont des professionnels avisés.

Mais il faut reconnaître qu'ils se déplacent peu vers la population, les élus et n'ont pas été amenés à collaborer avec les organes exécutifs de la politique foncière (PNF), les organes consultatifs (OF, Comité de Renovation de la législation foncière...).

5 – Propositions :

◆ Créer une école nationale des métiers du foncier

La réussite de l'informatisation passe par le développement de compétences dans le domaine informatique, juridique et fiscal. Des formations doivent être mises en place à cet effet pour l'ensemble des acteurs du foncier, juristes et techniciens.

Le changement de mentalité étant nécessaire pour passer d'une culture papier à une culture numérique, il est impératif d'assurer tant la formation initiale des futurs acteurs du foncier que la formation continue des agents des services topographiques et des services fonciers et des services fiscaux, des agents des guichets fonciers, des géomètres et des notaires.

Si la formation continue des acteurs du foncier peut faire l'objet d'une

convention de coopération avec des professionnels tels que notaires et géomètres, soutenus par le Conseil supérieur du notariat et l'Ordre des géomètres experts français, la formation initiale doit être du ressort de l'Etat qui doit envisager la création d'une **Ecole des métiers du foncier**.

◆ Mettre en place un plan de formation continue des acteurs fonciers

L'enjeu est majeur quant à la formation continue des élus, des agents fonciers, des membres de la CRL. Bien souvent les séances sont trop courtes ou trop denses : il faut privilégier la régularité et mesurer ensuite l'impact de ces formations. Il faut s'assurer que le contenu est bien assimilé. Il est important que les différents acteurs en présence s'approprient les nouvelles procédures et qu'ils en mesurent bien les enjeux.

Il faut prévoir des outils méthodologiques, concevoir des supports variés, des campagnes de sensibilisation (Radio, dans les fokontany, lors des marchés...).

Ces activités doivent être à l'échelle régionale, communale, fokontany et hameaux, de façon régulière.

Des formations et ateliers pratiques :

- sur les lois foncières,
- la procédure de certification,
- la gestion des GF,
- l'utilisation du PLOF,
- les opérations subséquentes,
- la médiation,
- en informatique, GPS, renforcement des capacités en SIG (Système d'information Géographique).

Ces formations doivent déboucher sur la délivrance d'un certificat.

Un appui technique de la part de différents intervenants tout en favorisant les synergies entre les différents acteurs :

- les organismes de formation malgaches (universités, écoles, etc.)
- ceux qui connaissent bien le milieu rural (ONG, confédération paysanne, coopération...),
- des juristes tels que les notaires, l'université de l'île de la Réunion,
- des techniciens tels que les géomètres.

◆ Augmenter le nombre de géomètres libres assermentés, restructurer la

profession et favoriser la collaboration public/privé.

L'augmentation sensible du nombre de GLA et la clarification des relations de partenariat entre les secteurs public et privé dans le domaine du foncier, et plus particulièrement entre les GLA et l'administration du foncier, semblent urgentes pour clarifier le rôle de chacun dans la sécurisation foncière.

Cela nécessite bien évidemment de garantir un niveau de formation suffisant aux GLA, tant au niveau de la formation initiale que de la formation permanente.

Cela implique enfin d'encadrer la profession par une réglementation adéquate et la création d'un **ordre professionnel** à l'image des autres professions réglementées : une fois organisée, la profession de géomètre pourra ainsi se développer harmonieusement.

◆ Lancer une grande campagne de communication et sensibilisation pour inciter les malgaches à se titrer :

- **Auprès des habitants des fokontany** : la gestion décentralisée du foncier étant un processus complexe, il convient de l'expliquer à la population rurale pour qu'elle puisse la comprendre et la maîtriser facilement. Même si les procédures d'obtention des CF semblent plus simples que les procédures domaniales, elles restent malgré tout difficiles à appréhender. Il est donc indispensable de multiplier l'information sur ces procédures et leurs enjeux par les moyens suivants :

- ✓ Mettre en place d'une campagne de communication par voie de presse et radio,
- ✓ réaliser des panneaux attractifs sous forme de BD, dessins...
- ✓ associer les titulaires de CF aux campagnes de sensibilisation pour témoigner de leur expérience,
- ✓ réaliser des brochures explicatives expliquant l'intérêt de solliciter un CF, et décrivant la procédure simplifiée de titrement,

L'analphabetisme est une donnée structurelle à ne pas négliger. Des animations, des sensibilisations par les autorités de base, les notaires, tout acteur du foncier doivent être régulièrement entreprises.

- **Auprès des institutions bancaires** puisque la principale garantie exigée pour l'obtention d'un crédit est un bien immobilier. Afin d'augmenter la production et l'investissement de la part des paysans, l'accès au crédit doit être favorisé. Les organismes bancaires, de microcrédit doivent expliquer les procédures et participer aux campagnes de sensibilisation.

- ***Auprès des tribunaux*** pour former les magistrats à cette nouvelle technique de délivrance de titres immobiliers dans la perspective de diminuer les conflits fonciers,

Il serait judicieux ***d'établir un budget*** affecté à ce type d'action de communication sans hésiter à impliquer l'ensemble des professionnels du foncier.

CONCLUSION

Les démographes s'accordent à reconnaître que, sur une population mondiale de 9 milliards d'individus en 2050, le continent africain en comptera pratiquement 2 milliards dont près de 60% vivront en zone urbaine.

C'est la raison pour laquelle ***l'accès de tous à la terre et au logement*** va devenir l'une des priorités des dirigeants de cette zone.

Si la Grande île s'est détachée du continent, elle rencontre comme les autres pays d'Afrique de grandes difficultés pour sécuriser son foncier ; toutefois, les autorités politiques du pays ont eu le mérite d'avoir engagé la vaste réforme décrite dans le présent rapport et nous formulons le vœu que tous les acteurs de celle-ci se mobilisent autour de ce projet porteur pour que le foncier urbain et rural devienne l'un des moteurs de l'essor économique du pays.

A l'issue de cette mission d'évaluation de la réforme foncière malagasy, nous avons le sentiment qu'un formidable outil de titrement est entre les mains de l'administration mais que celui-ci est sous utilisé et perfectible.

Les autorités politiques de Madagascar doivent saisir la chance qui leur est offerte de voir leur pays devenir le ***laboratoire d'un foncier rénové*** qui réunit les atouts d'un système vertueux :

- la simplicité et la rapidité de délivrance d'un titre,
- un coût accessible à tous,
- un processus sécurisé.
- un service décentralisé impliquant la population locale,
- une perception fiscale plus aisée.

S'il y a une volonté politique de poursuivre la mise en place de cette réforme originale, les bailleurs de fonds seront certainement enclins à soutenir ces efforts aux côtés des malgaches pour accompagner le développement des guichets fonciers, la formation des acteurs du foncier, les campagnes de communication auprès de la population ainsi que la restructuration et la modernisation de l'administration déconcentrée.

Une fois ce nouveau processus de sécurisation foncière optimisé par les propositions d'améliorations suggérées dans le présent rapport, il s'exportera aisément dans d'autres contrées.

SYNTHESE DES PROPOSITIONS

<u>PREMIER AXE STRATEGIQUE :</u> RESTRUCTURATION ET MODERNISATION DES CONSERVATIONS FONCIERES ET TOPOGRAPHIQUES	❖ <i>RECENSER LES PLANS ET DOSSIERS FONCIERS PERDUS</i> ❖ <i>SANCTIONNER LES FAUTES PROFESSIONNELLES DES FONCTIONNAIRES</i> ❖ <i>EXTERNALISER LE SYSTEME DE L'ADMINISTRATION TOPOGRAPHIQUE</i> ❖ <i>PREVOIR L'EXTENSION DU LOGICIEL MLM AUX GUICHETS FONCIERS</i> ❖ <i>CREER DES GUICHETS UNIQUES DANS L'ADMINISTRATION DECONCENTREE</i> ❖ <i>METTRE EN PLACE UNE FISCALITE INCITATIVE FAVORISANT LA TRANSPARENCE DES TRANSACTIONS</i> ❖ <i>FAIRE CONTROLER LES GF PAR LES SERVICES CENTRAUX DE L'ETAT</i>
<u>DEUXIEME AXE STRATEGIQUE :</u> DECENTRALISATION DE LA GESTION FONCIERE	❖ <i>METTRE EN PLACE UNE FISCALITE FONCIERE FAVORISANT L'AUTONOMIE DES COMMUNES</i> ❖ <i>RAPPROCHER LE « LEGAL DU LEGITIME » POUR QUE LES TITRES CORRESPONDENT A L'OCCUPATION REELLE DES TERRAINS</i> ❖ <i>FAIRE EN SORTE QUE LES OPERATIONS SUBSEQUENTES NE REVIENNENT PAS DANS LE SECTEUR INFORMEL</i>
<u>TROISIEME AXE STRATEGIQUE :</u> RENOVATION DE LA REGLEMENTATION FONCIERE DOMANIALE	❖ <i>MODIFIER LA LOI POUR QUE LES CF AIENT A TERME UNE VALEUR JURIDIQUE IDENTIQUE AUX TITRES FONCIERS</i> ❖ <i>IDENTIFIER LES PARCELLES DANS LES CF PAR UN NUMERO UNIQUE</i> ❖ <i>INTEGRER DES MENTIONS SUPPLEMENTAIRES DANS LE CF</i> ❖ <i>RENOVER COMME INDIQUE A L'AXE 2 LES TEXTES JURIDIQUES</i> ❖ <i>METTRE EN PLACE UNE LEGISLATION AYANT POUR OBJECTIF DE FACILITER L'ACCES AU LOGEMENT POUR TOUS</i> ❖ <i>INTEGRER DES JURISTES DE TERRAIN DANS LE COMITE DE RENOVATION DE LA LEGISLATION FONCIERE</i>
<u>QUATRIEME AXE STRATEGIQUE :</u> FORMATION ET COMMUNICATION	❖ <i>CREER UNE ECOLE NATIONALE DES METIERS DU FONCIER</i> ❖ <i>METTRE EN PLACE UN PLAN DE FORMATION CONTINUE DES ACTEURS FONCIERS</i> ❖ <i>AUGMENTER LE NOMBRE DE GLA, RESTRUCTURER LA PROFESSION ET AMELIORER LA COLLABORATION PUBLIC/PRIVE</i> ❖ <i>LANCER UNE GRANDE CAMPAGNE DE COMMUNICATION ET DE SENSIBILISATION POUR INCITER LES MALGACHES A SE TITRER</i>

ANNEXE 1 : LE TITRE SIMPLIFIE, SECURISE

Communication de Me ABDOULAYE HARISSOU, devant l'Assemblée parlementaire francophone à Yaoundé

Deux conceptions juridiques de la propriété foncière s'affrontent en ce moment en Afrique :

Celle dite **traditionnaliste** qui considère la terre comme un bien collectif qui ne peut appartenir qu'à la communauté et qui ne peut par conséquent être ni vendue ni donnée en garantie individuellement.

La seconde est celle appelée **moderniste** issue du code civil français qui fait du droit de propriété foncière un droit individuel sacré et inviolable.

C'est cette dernière qui a été adoptée par les gouvernements africains dès les indépendances. Mais très vite elle s'est avérée insuffisante et inadaptée aux sociétés africaines puisqu'elle élimine de son champ d'application les populations rurales et celles démunies des villes incapables pour diverses raisons que nous énumérerons ci-après, d'obtenir de titre de propriété **Officiel** sur les terres qu'elles occupent.

D'où cette idée de création d'un **titre simplifié sécurisé**.

Mais pour quoi ce **TSS**, qu'est-ce que c'est ? Qui en est concerné ? Comment le mettre en place ?

I- Les raisons de sa création

Comme nous l'avons dit plus haut, la conception moderniste est bien la panacée de nos gouvernants, mais aussi celle des bailleurs de fonds notamment celle de la Banque Mondiale qui l'a imposée à travers les différents programmes d'ajustements structurels (PAS) à tous les pays qui y ont été soumis.

Mais cette forme de propriété individuelle issue du code civil napoléonien qui a fait en Afrique francophone, du TITRE FONCIER, un document qui est la seule et unique certification de la propriété foncière, intangible qui ne peut être ni inattaqué ni annulé même par les tribunaux, a montré ses limites. En effet, à cause de la lourdeur des procédures administratives à accomplir et leurs coûts devenus très vite prohibitifs, seule une minorité de la population composée de l'élite fonctionnaire et commerçante des villes arrivent à obtenir sa délivrance.

Les programmes de développement de l'habitat social des gouvernements se sont trouvés complètement bloqués à cause de cette situation.

Alors, ils se sont mis à tâtonner et à légiférer par ordonnances et décrets dans les 70-80. C'est ainsi que plusieurs catégories de terres et de modes de leur gestion ont été créées dans les régimes fonciers et domaniaux : domaine national, domaine public et privé de l'Etat, propriété privée individuelle etc.... pour les terres. Attribution, permis d'habiter, titre précaire, concession provisoire, cession, bail simple, bail emphytéotique etc....pour la gestion.

Ces trouvailles, bien que dans certains pays comme le Cameroun qui a procédé à la déconcentration des services en charge du foncier ont permis une augmentation sensible du nombre de titres fonciers délivrés, n'ont pas atteint l'objectif escompté de permettre au maximum des citoyens à obtenir des titres de propriété immobilière dont ils peuvent librement jouir et disposer, notamment donner en garantie hypothécaire.

Comment résoudre donc ce véritable casse tête chinois ?

Des auteurs comme Etienne Leroy dans différents ouvrages dont « l'appropriation de la terre en Afrique pages 14-15 » ont préconisé la sécurisation par la reconnaissance de nouveaux droits fonciers.

Joseph Combi en parlant du titre foncier actuel, affirme « qu'il serait possible d'abandonner la protection illusoire d'une propriété mythique pour donner des garanties plus réelles au respect des droits existants »

Alain Karsenty et Henri Ollagon ont consacré d'importants travaux sur la théorie de la patrimonialité.

Le professeur Etienne Le Roy suscité, a en dernier ressort développé la théorie des « maîtrises foncières » qui tire sa base dans la combinaison des catégories du droit traditionnel et du code civil.

Mais pour nous notaires africains, juristes complets, praticiens au quotidien du droit foncier et domanial de nos Etats, tout cela est théorique au vu des problèmes que rencontrent nos concitoyens.

C'est pour cela que je pense que seul un TTS à la portée du maximum des citoyens peut être considéré un début de solution. L'exemple de Madagascar est édifiant à ce sujet.

II- **Le Titre Simplifié Sécurisé : Un document officiel à la portée de tous**

D'emblée, je voudrais vous noter que le **titre simplifié sécurisé (TSS)** concerne les personnes physiques et morales « **faibles** » à qui il faut permettre de posséder et de disposer d'un titre officiel, juridiquement reconnu sur les biens immobiliers qu'elles occupent ou qu'elles exploitent (cases, champs, plantations, domaines d'élevage, etc....).

Ces personnes physiques ou morales « **faibles** » sont celles qui ne disposent pas d'assez de moyens matériels, financiers et intellectuels pour obtenir des titres de propriété classiques.

Il s'agit en général, des paysans démunis et « illettrés », pour la plupart des femmes ou des organisations rurales, villageoises et féminines, constituées afin de mettre en commun les moyens des membres pour mieux se structurer, apprendre à gérer et obtenir de l'aide ou des financements auprès des gouvernements, mais surtout des O.N.G. et des institutions financières particulièrement des Etablissements de Micro Finance.

Tenant compte de la qualité de ces personnes et des difficultés de tous ordres qu'elles rencontrent pour obtenir un titre de propriété immobilière, au sens strict de l'article 544 du Code Civil, qui dans les pays africains francophones sont le **titre foncier**, l'objectif principal visé étant celui de leur permettre d'obtenir un titre reconnu officiellement par les pouvoirs publics dont ils peuvent disposer librement et en tirer profit.

Mais comment le mettre en place et le rendre utilisable ?

Pour « inventer » ce **titre simplifié sécurisé (TSS)**, les juristes et spécialistes du droit foncier africains que nous sommes devons sortir des sentiers battus, être plus créatifs pour imaginer et mettre en place des dispositions et des mécanismes juridiques nouveaux, compléments des textes et lois hérités de la colonisation et modificatifs des textes régissant actuellement les régimes fonciers et domaniaux de nos pays qui ont montré leurs limites puisqu'ils éliminent la plus grande partie de nos populations du système.

Pour ce faire, nous pourrions, contribuer à la formalisation de ce **titre simplifié, sécurisé** en rendant *les procédures de sa délivrance faciles, courtes et peu coûteuses mais* assorties de certaines clauses essentielles :

1°) – Une clause résolutoire de mise en valeur

Les pouvoirs publics pourront délivrer sur les terres, à un paysan, à une femme rurale, ou à une organisation paysanne ou rurale, ce **titre simplifié sécurisé** avec obligation de les mettre en valeur et de les exploiter dans un délai déterminé relativement court (maximum 18 mois) en respectant un cahier de charge bien défini.

2°) – Une clause d'inaliénabilité

Pour éviter à ces paysans ou à ces organisation paysannes de revendre ces propriétés et de spéculer, on peut y insérer en les délivrant une clause d'inaliénabilité, **à l'exception** de donations entre vifs, entre ascendants et descendants, de mutations par décès, pour les personnes physiques où à titre de cessions onéreuses ou gratuites entre organisations paysannes reconnues par l'Etat comme telles et remplissant les conditions d'existence d'une micro entreprise.

L'objectif ici est d'exclure de la liste des acquéreurs toute personne étrangère aux communautés locales, comme les commerçants des villes, les Sociétés commerciales ou agro-industrielles, ces derniers pouvant utiliser des modes juridiques d'acquisition modernes déjà existant tels que : les concessions, les baux simples, les baux emphytéotiques, etc. ...

Mais la délivrance de ce **titre simplifié sécurisé** doit être rigoureusement encadrée, suivie et contrôlée par une commission au sein de laquelle doivent figurer, outre les responsables de l'administration et des services fonciers et domaniaux, les représentants des structures traditionnelles locales et des organisations paysannes et féminines rurales locales.

Bien que nous soyons régis par un système d'économie libérale et mondialisée, nous ne devons pas raisonner, dans ce domaine, en termes de productivité et de rentabilité ou de capital, mais en termes d'amélioration des conditions de vie de ces catégories de populations démunies et de leur passage progressif de l'informel vers le formel.

En leur délivrant ces **titres simplifiés et sécurisés** qu'ils peuvent transférer et faire circuler même de manière limitée, on leur donnera la possibilité d'accéder à la propriété et à la modernité et de retrouver leur dignité.

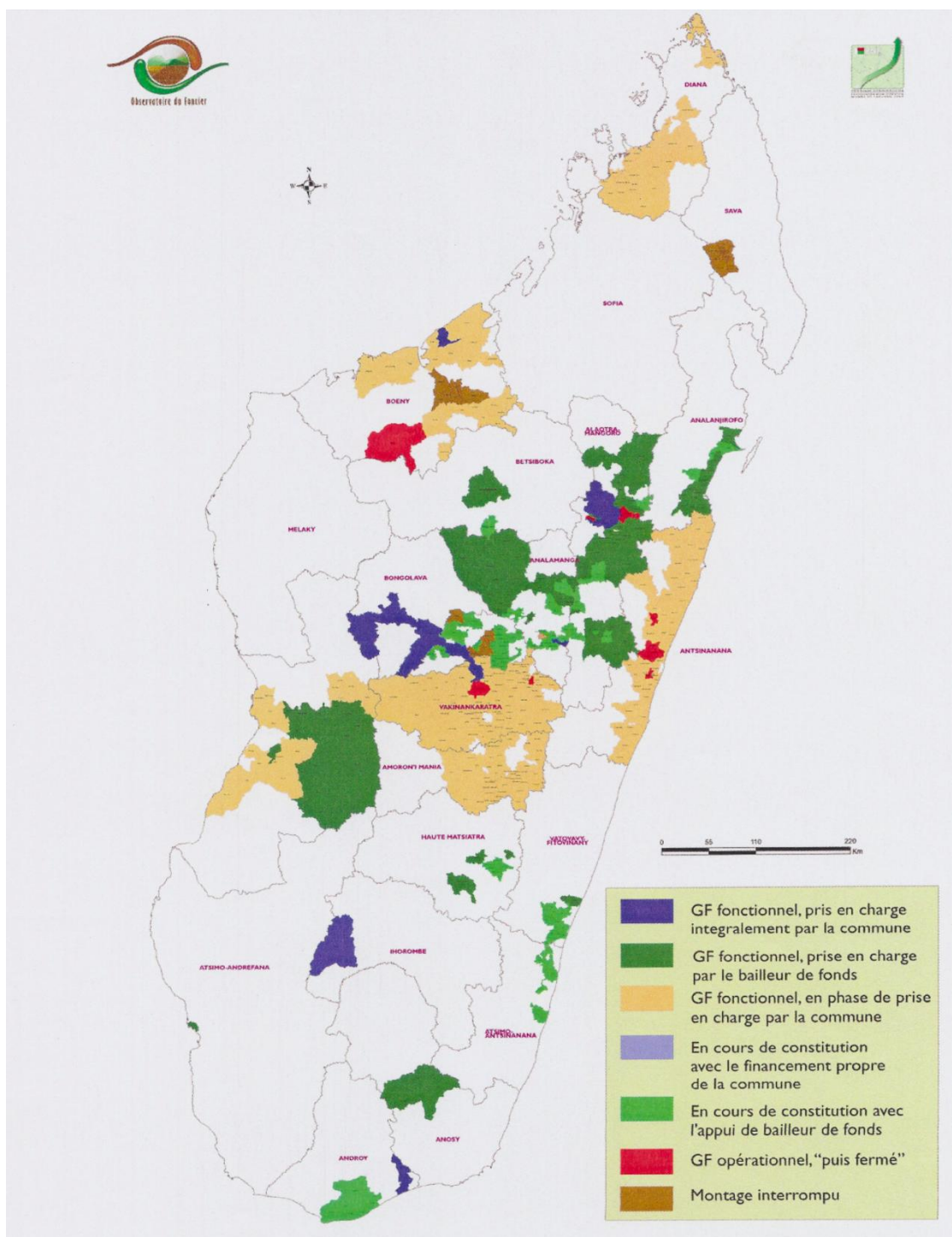
Mais aussi, on limitera les divers conflits qui existent entre les éleveurs et les agriculteurs, entre ces derniers et les agro-industriels, etc., qui bloquent de nombreux projets de développement et découragent les investisseurs nationaux et étrangers.

Mais au préalable il faut aider les Etats africains francophones à moderniser leurs services cadastraux, à informatiser leurs conservations foncières, à former leurs géomètres et autres techniciens du cadastre et de l'urbanisme.

Pour rendre ce **TSS** plus efficace, nous devons le soustraire des aléas des administrations nationales en l'internationalisant et en lui donnant un caractère supranational.

En effet, nous proposons la création d'une commission d'experts présidée par le Notariat, composée de professeur de droit foncier, de géomètre du cadastre, d'informaticien, d'urbaniste et de tous autres professionnels dont les compétences seront requises, qui élaborera un modèle unique de texte réglementant ce TSS que nous communiquerons à l'Assemblée Parlementaire Francophone pour être adopté et transmis à tous les **Parlements Africains Francophones** et à leurs gouvernements afin qu'il devienne à travers une directive ou une loi, un acte uniforme africain à l'instar des actes uniformes OHADA applicable à tous les pays francophones d'Afrique qui ont les mêmes problèmes fonciers et les mêmes cultures traditionnelles et juridique.

ANNEXE 2 : LA SITUATION DES GUICHETS FONCIERS EN AVRIL 2010



ANNEXE 3 : LA PROCEDURE DE CERTIFICATION

La demande de certification peut être individuelle ou collective. La personne doit se présenter au GF. Lors de l'entretien avec l'agent communal, celui-ci doit vérifier impérativement si le terrain objet de la demande est dans le champ de compétence du GF. Pour cela, il doit consulter le PLOF. L'agent communal localise sur la carte d'assemblage le fokontany compétent pour obtenir le numéro du PLOF concerné. Puis, il vérifie le domaine de compétence sur le PLOF (échelle 1/10.000ème). Ensuite, il localise la parcelle objet de la demande.



ANNEXE 4 : LA DEMANDE DE CF

FARITRA DIANA

 DISTRIKA ANTSIRANANA II

 KAOMININA ANDRANOVONDRONINA

REPOBLIKAN' I MADAGASIKARA
 Tanindrazana -Fahafahana- Fandrosoana

- Fangatahana tamin'ny : ____/____/200__
Date de la Demande

- Fangatahana n° : _____
Demande n°

BIRAO IFOTON' NY FANANAN-TANY
 MAHAVANONA

FANGATAHANA

Kara-tany

Lalàna laharana : 2006-031 tamin'ny 24 Novembre 2006

 DEMANDE DE CERTIFICAT FONCIER
 Loi 2006-031 du 24 Novembre 2006

1) Mombamomba ny mpangataka / Identité du demandeur

- Anarana sy fanampiny/ Atoa, Rtoa, Rtoakely /Nom et Prénoms : Mlle / Mr / Mme /Mr et Mme ¹

☐ Sy ireo mpiara-mangataka /et /e(s)
 Co-demandeurs :

- Zanak'i /Fils ou fille de: _____

- sy /et de : _____

- Andro nahaterahana /Date de naissance : _____ tao /à : _____

- Eo ambany fiahiana /Sous-tutelle : ☐ Eny /Oui ☐ Tsia /Non n'i /de _____

- Taratasy fanamarinana /Pièces d'identité (Copie ou CIN) ² : _____ N° /n° : _____	
- Nomena tamin'ny/Délivrée-le : _____	tao /à : _____
- Dika mitovy tamin'ny /Duplicata du : _____	tao /à : _____

- Fonenana, adiresy /Domicile, adresse : _____

2) Mombamomba ny tany angatahana / Identité de la parcelle demandée

- Kaominina /Commune : _____ Fokontany : _____
- Tanana/anaran'ny toerana /Hameau/Lieu-dit : _____
- Karazan'ny tany /Type de parcelle : _____
- Velarana vonjimaika /Superficie estimée: _____
- Nampiasana ny tany /Mode d'occupation : _____ Faharetany /Durée : _____
- Fomba nahazoana nampiasa ny tany /Nature et origine de du droit fondant l'occupation : _____

Mpifanila tany amin'ny mpangataka/ Fond(s) et voisin(s) à la date de la demande

Ny faritry ny tany na Toro-toerana
/Délimitation de la parcelle. Repères

- | | | |
|-------------------|-------|-------|
| (1) : AVARATRA : | _____ | _____ |
| (2) : ATSIMO : | _____ | _____ |
| (3) : ANDREFANA : | _____ | _____ |
| (4) : ATSIANANA : | _____ | _____ |
| (5) : | _____ | _____ |
| (6) : | _____ | _____ |

3) Taratasy fanamarinana miaraka amin'ny fangatahana /Pièces jointes à la demande

Ampiarahana amin'ity ireo taratasy manamarina ny zo angatahinao : taratasy fifam-pivarotana, taratasim-pandovana, na hafa /La présente demande doit être accompagnée des documents justificatifs des droits revendiqués : acte de vente, acte de succession, ou autres

N° /N°	Sokajin-taratasy /Nature du document	Sonia /Signature

Tompon'andraikitra amin'ny filazana diso izay ataony ny mpangataka ary izany dia mety hiteraka fanafoanana ny dingana amin'ny zo fananan-tany /Toute fausse déclaration entraînerait la nullité de la demande et des procédures qui s'ensuivent et n'engage que le demandeur

FANAMBARANA /DECLARATION

Izaho izay manao sonia eto ambany dia manambara fa mahafantatra ny dingana arahina amin'ny fizakan-tany itsinjaram-pitantanana ary manaiky fa hanaraka ny fepetra rehetra voalaza ao, ary manaiky tanteraka fa handoa ny sandan'ny fahazoana ny Kara-tany /Je soussigné, déclare avoir pris connaissance des procédures de sécurisation foncière décentralisée, et m'engage à me conformer à toutes les prescriptions. Je m'engage expressément à payer tous les frais de procédures de certification.

Ny mpangataka /Le demandeur,

Natao teto : MAHAVANONA
Fait à

Androany : _____ 20
Le _____ 20

ANNEXE 5 : LE PROCES VERBAL DE RECONNAISSANCE LOCALE

FARITRA DIANA DISTRIKA ANTSIRANANA II KAOMININA MAHAVANONA	REPOBLIKAN' I MADAGASIKARA Tanindrazana –Fahafahana- Fandrosoana
BIRAO IFOTON' NY FANANAN-TANY <u>MAHAVANONA</u>	

FITANANA AN-TSORATRA NY FITSIRIHANA IFOTONY

Lalàna laharana : 2006-031 tamin'ny 24 novambra 2006/Loi 2006-031 du 24 novembre 2006
 Didim-panjakana 2007-1109 tamin'ny 18 désambra 2007/décret n°2007-1109 du 18 décembre 2007
 Mikasika ny tanin'olon-tsotra tsy vita titra/Sur la propriété privée non titrée

Procès Verbal de Reconnaissance Locale

Natao ny _____
Fait le

tamin'ny _____ ora, sy _____ minitra
à heures et minutes

teny an-toerana, momba ny _____
sur les lieux

Fangatahana laharana : Demande N°	natao ny faite le :
--	--

Mikasika ny tany nangatahan-dR : _____
Concernant la parcelle demandée par :

☐ Sy ny mpiara-mangataka¹

Et le(s) Co-demandeur(s) :

_ Taratasy fanamarinana /Pièces d'identité 2 : _____ _ N° : _____	_ Nomina tamin'ny /Déclaré-le : _____ tao /A : _____
_ Dika mitovy tamin'ny /Duplicate du : _____	tao /A : _____

Ireto olona voalaza sy manao sonia etsy ambany, mpikambana ao anatin'ity fitsirihana ity, izay manana ny filoha voafidy
 Les personnes citées et ayant signé ci-dessous, qui sont membres de cette reconnaissance, dont le Président élu

☐ Atoa /Ata; ☐ Rtoa /Atne; ☐ Rtoakely /Atte: _____

dia nanao fanamarinana ampahibemaso ny tany nangatahina, manana fangitra sy toetoetra toy izao :
 ont fait une constatation publique et contradictoire de la parcelle demandée, selon les limites et les caractéristiques suivantes :

Vohitra /Hameau : _____ Toerana /Lieu-dR : _____ Toetry ny tany⁴ : vocation de la parcelle _____ _____ Mirefy tokony ho⁵ : Superficie approximative _____	Fokontany : _____ Zava-misy eo amin'ilay tany¹ : consistance: _____ Faharetan'ny fisitrahana : Durée de l'occupation _____ Fomba nahazoana nampiasa ny tany : origine du droit d'occupation _____
---	--

¹ Natao tovana tamin'ny fangatahana, tsipihy raha tsy misy /annexé avec la demande, Rayer si inutile
² Sorato raha kopia na kara-panondro /Indiquer si il s'agit d'une copie de l'acte de naissance ou du CIN
³ Tsipihy izay tsy izy /Rayer les mentions inutiles
⁴ Tanimbary, Tanety misy hazo, fambolena hafa, tany misy trano..... /Rizièr, tanety, terrain à maison.....
⁵ Velarana ao amin'ny PLOF /Superficie après numérisation

Sonian'ny Mpangataka /Le demandeur

Les membres de la commission de reconnaissance locale

Les membres de la commission de reconnaissance locale		
	Anarana sy fanampiny, andraikitra <i>Nom et prénom, fonction</i>	Sonia <i>Signature</i>
Ny Solotenan'ny kaominina <i>Le Représentant de la commune</i>		
Ny Solotenan'ny Fokontany <i>Le Représentant du Fokontany</i>		
Raiamandreny, natolotry ny fokonolona		
Raiamandreny, natolotry ny fokonolona		
Ny Mpitan-tsoratra : Mpiasan'ny biraon'ny fananan-tany <i>L'Agent du Guichet foncier</i>		

*Atao tovana amin'ity PV ity ny fanamarinam-pahatongavana
Annexer avec ce PV le fiche de présence

Daty/ Date: _____

ANNEXE 6 : EXEMPLAIRE D'UN CERTIFICAT FONCIER VIERGE

**Zaratany am-pahany amin'ny
SARIn'ny zavamiSY (SARISY)**
Parcelle extraite du Plan Local d'Occupation Foncière (PLOF)

0 100 200 300 400 500 600 700 800 900 1000 1100 1200 1300 1400 1500 1600 1700 1800 1900 2000 2100 2200 2300 2400 2500 2600 2700 2800 2900 3000 3100 3200 3300 3400 3500 3600 3700 3800 3900 4000 4100 4200 4300 4400 4500 4600 4700 4800 4900 5000 5100 5200 5300 5400 5500 5600 5700 5800 5900 6000 6100 6200 6300 6400 6500 6600 6700 6800 6900 7000 7100 7200 7300 7400 7500 7600 7700 7800 7900 8000 8100 8200 8300 8400 8500 8600 8700 8800 8900 9000 9100 9200 9300 9400 9500 9600 9700 9800 9900 10000

0 100 200 300 400 500 600 700 800 900 1000 1100 1200 1300 1400 1500 1600 1700 1800 1900 2000 2100 2200 2300 2400 2500 2600 2700 2800 2900 3000 3100 3200 3300 3400 3500 3600 3700 3800 3900 4000 4100 4200 4300 4400 4500 4600 4700 4800 4900 5000 5100 5200 5300 5400 5500 5600 5700 5800 5900 6000 6100 6200 6300 6400 6500 6600 6700 6800 6900 7000 7100 7200 7300 7400 7500 7600 7700 7800 7900 8000 8100 8200 8300 8400 8500 8600 8700 8800 8900 9000 9100 9200 9300 9400 9500 9600 9700 9800 9900 10000

0 100 200 300 400 500 600 700 800 900 1000 1100 1200 1300 1400 1500 1600 1700 1800 1900 2000 2100 2200 2300 2400 2500 2600 2700 2800 2900 3000 3100 3200 3300 3400 3500 3600 3700 3800 3900 4000 4100 4200 4300 4400 4500 4600 4700 4800 4900 5000 5100 5200 5300 5400 5500 5600 5700 5800 5900 6000 6100 6200 6300 6400 6500 6600 6700 6800 6900 7000 7100 7200 7300 7400 7500 7600 7700 7800 7900 8000 8100 8200 8300 8400 8500 8600 8700 8800 8900 9000 9100 9200 9300 9400 9500 9600 9700 9800 9900 10000

0 100 200 300 400 500 600 700 800 900 1000 1100 1200 1300 1400 1500 1600 1700 1800 1900 2000 2100 2200 2300 2400 2500 2600 2700 2800 2900 3000 3100 3200 3300 3400 3500 3600 3700 3800 3900 4000 4100 4200 4300 4400 4500 4600 4700 4800 4900 5000 5100 5200 5300 5400 5500 5600 5700 5800 5900 6000 6100 6200 6300 6400 6500 6600 6700 6800 6900 7000 7100 7200 7300 7400 7500 7600 7700 7800 7900 8000 8100 8200 8300 8400 8500 8600 8700 8800 8900 9000 9100 9200 9300 9400 9500 9600 9700 9800 9900 10000

0 100 200 300 400 500 600 700 800 900 1000 1100 1200 1300 1400 1500 1600 1700 1800 1900 2000 2100 2200 2300 2400 2500 2600 2700 2800 2900 3000 3100 3200 3300 3400 3500 3600 3700 3800 3900 4000 4100 4200 4300 4400 4500 4600 4700 4800 4900 5000 5100 5200 5300 5400 5500 5600 5700 5800 5900 6000 6100 6200 6300 6400 6500 6600 6700 6800 6900 7000 7100 7200 7300 7400 7500 7600 7700 7800 7900 8000 8100 8200 8300 8400 8500 8600 8700 8800 8900 9000 9100 9200 9300 9400 9500 9600 9700 9800 9900 10000

0 100 200 300 400 500 600 700 800 900 1000 1100 1200 1300 1400 1500 1600 1700 1800 1900 2000 2100 2200 2300 2400 2500 2600 2700 2800 2900 3000 3100 3200 3300 3400 3500 3600 3700 3800 3900 4000 4100 4200 4300 4400 4500 4600 4700 4800 4900 5000 5100 5200 5300 5400 5500 5600 5700 5800 5900 6000 6100 6200 6300 6

Repoblikan'i Madagasikara
Tanindrazana - Fahafana - Frandrosoana

Faritra (Région) :
 Distrika (District) :
 Kaominina (Commune) :
 Fokontany :
 Tanana/Anaran'ny toerana (Hameau/Lieu-dit) :
 Saritany famaritana n° (Plan de repérage n°) :

KARA-TANY

CERTIFICAT FONCIER

N°:

Mombamomba ny zaratany
Identité de la parcelle

Zaratany n° (*Parcelle n°*) :

Kaodin'ny Zaratany (*Code Parcelle*) :

Velaran-tany (*Superficie*) :

Ny faritry ny zaratany (*Délimitation de la Parcelle*) :

Toro-toerana (*Repères*)

Coord. (*°mn s*)

(1) : X:.....
Y:.....

(2) : X:.....
Y:.....

(3) : X:.....
Y:.....

(4) : X:.....
Y:.....

(5) : X:.....
Y:.....

Fomba nahazoana ny zaratany
(Mode d'acquisition de la parcelle) :

Tetik'asam-panajarina (*Projet de mise en valeur*) :

Mombamomba ny tompon-tany

Identité du propriétaire de la parcelle

Anarana (Nom) :

Fanampiny (Prénoms) :

Kara-panondro n° (CIN n°) :

Nomena tamin'ny (Délivré le) : f f

Tao (à) :

Fonena (Adresse) :

.....

Fankatoavana

Validation

Fitsirihana ifotony natao ny f f

Commission de reconnaissance locale effectuée le

Ny filohan'ny komity mpitsirika,

Le président de la Commission,

(Tampon sec)

Ny Ben'ny tanana

Le Maire,