

# LA REFORME FONCIERE A MADAGASCAR

## 1. Contexte

- Madagascar était connu pour l'étendue de sa crise foncière
- Système foncier quasiment paralysé : 400.000 demandes de titres en instance, 500 \$ et 6 ans en moyenne pour l'obtention d'un titre, 1200 titres fonciers délivrés par an sur l'ensemble du pays,

Aujourd'hui, Madagascar est connu de par le monde pour sa réforme foncière qui la considère comme modèle (Burundi, Bénin,...), notamment pour les outils et méthodes de gestion foncière décentralisée. Le guichet foncier et le certificat foncier, nouveaux concepts conçus et développés à Madagascar, inspirent d'autres pays et d'autres bailleurs.

## 2. Objectif et principes de la réforme

L'objectif de la nouvelle politique foncière de Madagascar, fixé par la Lettre de Politique Foncière en février 2005 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* ». Il est attendu de cette nouvelle politique foncière un impact sur l'investissement privé, sur la production agricole, sur la gestion des ressources naturelles, sur le développement des collectivités locales et sur le renforcement de la cohésion sociale. La nouvelle Politique Foncière s'articule autour d'un cadre législatif rénové, d'un processus innovant de décentralisation de la gestion foncière, de la modernisation des outils du secteur foncier et de la formation de nouvelles compétences. Sa maîtrise d'œuvre, déléguée jusqu'à présent à la cellule du Programme National Foncier, s'est déroulée en trois temps :

- Une phase de détermination des orientations de politique foncière de novembre 2004 à juin 2005 ;
- Une phase de démarrage du processus de réforme foncière de juin 2005 à janvier 2008 ;
- Une phase d'extension nationale, basée en partie sur le Madagascar Action Plan (MAP).

## 3. Axes de mise en œuvre

La nouvelle politique foncière malagasy fixe des orientations majeures définies selon 4 axes stratégiques

- Axe 1: Restructuration, modernisation et informatisation des conservations foncières et topographiques ;
- Axe 2: Amélioration et décentralisation de la gestion foncière ;
- Axe 3: Rénovation de la réglementation foncière et domaniale ;
- Axe 4: Programme national de formation aux métiers du foncier.

Le Madagascar Action Plan (2007-2012) confirme ces orientations et annonce la sécurisation foncière de 75 % des ménages, par titres ou certificats fonciers, à l'horizon 2012<sup>1</sup>. Le Dialogue Présidentiel de 2008 a conclu sur une couverture nationale en guichets fonciers et la modernisation de tous les services fonciers déconcentrés.

---

<sup>1</sup> MAP, défi n°1 de l'Engagement n°4 « Développement rural ».

#### **4. Acquis de la réforme**

Le cadre juridique de la gestion foncière a été profondément rénové depuis 2005. La présomption de domanialité a été supprimée au profit d'une présomption de propriété privée par la loi de cadrage n°2005-019. Cette loi cadre a été précisée par des lois d'application : la loi n°2006-31 sur la propriété privée non titrée qui fixe les modalités de la gestion foncière décentralisée, la loi n°2008-013 sur le domaine public et la loi n°2008-014 sur le domaine privé de l'Etat. Les décrets d'application de ces lois sont promulgués ou en voie de l'être, ce qui permet la coexistence de deux systèmes de gestion foncière à Madagascar : celui du titre foncier, géré par les services fonciers déconcentrés, et celui du certificat foncier, géré par les guichets fonciers communaux qui constitue une innovation majeure.

La modernisation et la restructuration des Services Fonciers régionaux actuellement en cours sur une douzaine de circonscriptions comprennent la sauvegarde et l'informatisation des archives foncières, textuelles et graphiques, aujourd'hui en voie de dégradation. La construction, la réhabilitation et le réagencement des locaux des Services Fonciers en vue de la constitution de « guichets uniques » fait partie des travaux ainsi que la constitution d'une base de données foncière unique et informatisée : le Plan Local d'Occupation Foncière (PLOF) également utilisé par les guichets fonciers communaux. Cela suppose l'acquisition d'un équipement plus performant, des formations professionnelles appropriées.

La mise en œuvre de cette nouvelle politique foncière repose aussi sur un principe de décentralisation et de gouvernance locale qui vise à doter les niveaux locaux et communaux de nouvelles compétences en gestion foncière. 232 Guichets fonciers sont actuellement opérationnels dans les communes et plus de 10 000 certificats fonciers ont été délivrés aux usagers. Les coûts et délais de sécurisation foncière, sont adaptés aux capacités des populations vulnérables. Le rythme de création élevé de guichets fonciers et la valeur accordée au certificat foncier témoignent d'une réponse positive des collectivités à l'égard de la décentralisation de la gestion foncière et d'un début d'appropriation de ce nouveau dispositif.

Sur le plan de la formation plus de 3000 personnes ont été formés aux métiers du foncier et des expertises diverses dans des domaines connexes ont été développés. Un renforcement de capacité a été opéré aussi bien au niveau des communes que des services fonciers rénovés et rééquipés en particulier en matière d'utilisation des systèmes d'information.

#### **5. Vers l'extension de la réforme**

La volonté politique d'une réforme foncière en profondeur s'est confirmée avec la création en avril 2008 d'un ministère ad hoc, le MRFDAT, en charge du secteur foncier, et par l'intégration de la gestion foncière décentralisée parmi les objectifs de la DDSF. Le leadership de la réforme foncière est pleinement assuré par ce nouveau ministère. Un budget propre à la réforme foncière est inscrit dans la loi organique portant loi des finances pour cette année 2009. L'objectif de cette année est de progresser dans l'extension de la réforme sur la base de quelques principes.

#### **6. Les objectifs et les principes de l'extension de la réforme**

## Objectifs de l'extension de la réforme

- Tous les services fonciers sont modernisés et restructurés en guichets uniques, toutes leurs archives sont restaurées et informatisées
- Toutes les communes ont la possibilité, si elles le souhaitent, de se doter d'un guichet foncier et de délivrer des certificats fonciers
- Des résultats à prévoir selon le calendrier du MAP

## Principes de l'extension de la réforme foncière

- une action simultanée sur le « couple » modernisation des services fonciers & décentralisation de la gestion foncière
- une action pour réaliser un transfert de capacités vers les collectivités locales

L'Etat malgache entend ainsi répondre à la demande en sécurisation foncière en perspective d'un accroissement de l'investissement, d'un développement des collectivités, d'une meilleure gestion des ressources naturelles et d'un apaisement des tensions sociales. Il espère y parvenir notamment en renforçant les capacités des acteurs déconcentrés et décentralisés du secteur foncier pour leur permettre d'exercer durablement un service public de gestion foncière de proximité, fiable et peu coûteux. 7 grandes actions seront engagées à cet effet :

## 7. Actions envisagées

### Action 1 : disposer des images et des PLOF

- Recherche de moyens pour une couverture nationale en orthophotos et /ou en images satellitaires
- Recherche pour la mise au point de PLOF sans orthos
- Recherche de moyens pour disposer d'un PLOF pour toutes les communes

### Action 2 : moderniser tous les services fonciers régionaux

- Recherche de moyens pour couvrir l'ensemble des services fonciers malagasy
- Poursuite des actions de modernisation en cours dans 12 services, lancement des mêmes actions dans les 23 autres services :
- Actualisation de la propriété privée titrée

### Action 3 : lancer le grand chantier de la formation

Conception et recherche de moyens pour une école nationale du Foncier ? du Guichet Foncier ?

- Au niveau central, pour la formation de cadres
- Au niveau régional, en relais des cellules régionales, pour la formation d'opérateurs et d'acteurs
- Objectifs quantitatifs : former 3.000 agents de GF avant 2012, former des opérateurs privés (bureaux d'études, cabinets GLA,...) capables de réaliser des prestations en foncier décentralisé et de la formation continue
- Objectifs qualitatifs : formation sur foncier décentralisé, SI, exploitations d'images

#### Action 4 : donner aux Régions une capacité pour la décentralisation de la gestion foncière

- Création de cellules PNF dans chaque région :
- Montage d'un fonds régional foncier, pour un « coup de pouce » aux collectivités qui souhaitent s'équiper d'un guichet foncier
- Création d'un dispositif régional et national d'appui-conseil ouvert à toutes les communes pour l'installation et le fonctionnement d'un guichet foncier

#### Action 5 : libérer des terrains en faveur du secteur privé

- Réalisation d'un inventaire des terrains titrés au nom d'acteurs publics, susceptibles d'accueillir un investissement
- Identification du patrimoine de l'Etat, au fur et à mesure de la sauvegarde et de la dématérialisation des archives foncières
- Enquêtes de terrain pour connaître leur occupation réelle
- Résultat : liste de terrains bien identifiés (localisation précise, statut juridique clair, contenance connue,...) disponibles pour une cession de différente nature à des opérateurs privés.

#### Action 6 : concevoir et tester des innovations

- Recherche d'accompagnement pour une poursuite des chantiers de conception sur des thèmes « pressants » :
- Mise à jour du schéma directeur de modernisation et restructuration des services fonciers
- Finalisation du Guide de la Gestion Foncière Décentralisée et des supports de formation afférents

#### Action 7 : créer un dispositif pérenne de financement de la réforme foncière

- Selon les conclusions de l'étude FTHM
- En fonction des orientations du MRFDAT en la matière,
- Création d'un Fonds National Foncier