

## TABLES DES MATIERES

<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>1</b>
<b>PARTIE I : L'INSECURITE FONCIERE : un des obstacles au développement de Madagascar.....</b>	<b>3</b>
<b>Chapitre I : Historique de la propriété foncière et du statut des terres à Madagascar.....</b>	<b>4</b>
Section 1 :Avant la colonisation.....	4
Section 2 :Pendant la colonisation.....	4
Section 3 : Après la colonisation.....	5
<b>Chapitre II : Constat sur la gestion foncière.....</b>	<b>9</b>
Section 1 : Transition foncière et recours à l'Etat .....	9
Section 2 : Faible capacité de délivrance de titres et Rareté de l'enregistrement des mutations.....	10
Section 3 : Coûts élevés des opérations cadastrales et Paralysie du service public.....	10
Section 4 : Panne du dispositif actuel.....	11
<b>Chapitre III : Causes de ces constats.....</b>	<b>11</b>
Section 1 : L'ignorance de la loi par les usages.....	11
Section 2 : La longue durée, la complicité et le coût élevé de la procédure d'immatriculation foncière.....	12
Section 3 : Les services fonciers : démunis et saturés.....	13
Section 4 : Une explication de fond : la centralisation du système domanial et foncier.....	14
<b>Chapitre IV : Les conséquences de la mauvaise gestion foncière sur les plans économique et social.....</b>	<b>15</b>
Section 1 : Insécurité foncière généralisée.....	15
Section 2 : Développement des conflits fonciers .....	16

Section 3 : Corruption .....	17
Section 4 : Réticences à l'investissement.....	17
Section 4 : Blocage de la décentralisation .....	18

## **PARTIE II : LES GRANDS POINTS DE LA POLITIQUE FONCIERE DANS LE CADRE DE MAP.....20**

### **Chapitre V : Objectif de la politique foncière.....21**

### **Chapitre VI : Les grandes orientations et les axes stratégiques.....22**

Section 1 :La restructuration, la modernisation et l'informatisation des conservations foncières et topographiques.....	22
--	----

Section 2 : L'amélioration et la décentralisation de la gestion foncière.....	23
---	----

Section 3 : La rénovation de la réglementation foncière et domaniale .....	24
--	----

Section 4 : Un programme national de formation aux métiers du foncier.....	26
--	----

### **Chapitre VII : Les fonctions actuelles aux fonctions de demain des services fonciers.....29**

Section 1 : Fonctions de conservation de la propriété foncière.....	30
---	----

Section 2 : Fonction de gestion des affaires domaniales et de la propriété foncière.....	32
--	----

Section 3 : Fonctions cadastrales et de travaux topographiques.....	34
---	----

## **PARTIE III : LA DECENTRALISATION DE LA GESTION FONCIERE PAR LES GUICHETS FONCIERS..... 38**

### **Chapitre VIII : Concept de la décentralisation.....39**

Section 1 : Définition et objectif .....	39
--	----

Section 2 : Condition d'efficacité d'une décentralisation.....	39
--	----

### **Chapitre IX : Concept de guichet foncier.....41**

Section 1 : Définition.....	41
-----------------------------	----

Section 2 : Les différents types de guichets fonciers.....	41
Section 3 : Les trois phases de constitution d'un dispositif de Gestion foncière décentralisée.....	46

## **Chapitre X : Evaluation financière des coûts de fonctionnement des différents types de guichets fonciers .....49**

Section 1 : Coûts prévisionnels du guichet foncier « standard ».....	49
Section 2 : Coûts prévisionnels du dispositif « Centre d'Informations Foncières + 10 guichets fonciers « papiers » ».....	52
Section 3 : Coûts prévisionnels du guichet foncier « mobile ».....	54
Section 4 : Récapitulatif des coûts d'investissement et de fonctionnement des 3 types de guichets fonciers.....	57

## **Chapitre XI : Analyse de la décentralisation de la gestion foncière.....59**

Section 1 : Avantage.....	59
Section 2 : Problèmes et recommandations.....	61

## **CONCLUSION.....63**

## **Bibliographie.....65**

## **Liste des abréviations.....66**

## **ANNEXES.....67**



# INTRODUCTION

La sécurisation foncière est un processus de mise en sécurité des acteurs relativement au droit foncier. Cela implique des règles de gestion foncière appropriées en légittimes. « Passer de « sécurité » à « sécurisation », c'est exprimer l'idée que la sécurité n'est pas un état stable mais le résultat d'un ensemble de facteurs s'inscrivant dans un espace-temps à prendre en considération cas par cas.

L'insécurité foncière signifie le manque de sécurité. C'est une situation où les acteurs considèrent leurs droits fonciers menacés par d'autres acteurs (particuliers, communautés ou l'Etat) et incertains quant à la durée. Il y a insécurité foncière lorsqu'on identifie l'absence de droits de pleine propriété foncière. Une propriété foncière est en sécurité lorsqu'elle est immatriculée, titrée et présente une valeur juridique.

En 2006, on a constaté que 10% seulement du territoire national est titré depuis un siècle. On identifie alors une insécurité foncière à Madagascar. Le rythme de délivrance des titres est jugé très faible, soit 1000 titres par an. On relève alors le problème de gestion foncière au sein de l'administration publique.

Le Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté ou DSRP a déjà révélé le haut degré de priorité accordé par le gouvernement à la problématique foncière. Il recense parmi les facteurs déterminants de pauvreté le difficile accès à la terre, conséquence d'une imprécision des droits fonciers et de la structure de l'administration foncière. Le régime foncier et les droits de propriété sont jugés insuffisants pour favoriser l'investissement et l'amélioration de la productivité agricole. La rareté des titres est considérée comme une barrière à l'accès au crédit dans la mesure où les biens immobiliers constituent les principales garanties exigées par les banques. Le DSRP affiche des objectifs gouvernementaux ambitieux (définition de la politique foncière, modernisation des services fonciers, conception de modalités de gestion du domaine privé national par les collectivités,...) à mettre en œuvre dans le cadre d'un Programme National Foncier, selon une démarche concertée favorisant un

débat avec toutes les parties impliquées. Mais c'est en 2005 que le gouvernement est emmené à faire une réforme en matière foncière par la naissance du Programme Nationale Foncier ou PNF, attachée au ministère de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche. Le PNF est chargé de régulariser tous les problèmes fonciers, y compris le problème de gestion foncière. Il est conçu pour : augmenter l'immatriculation foncière, sécuriser les propriétés foncières dans les 22 régions, améliorer l'efficacité de l'administration foncière et domaniale. Il continue ses perspectives dans le MAP. Le MAP, dans son engagement rural, a pris en considération la sécurisation foncière comme l'une des majeures préoccupations.

Nous allons alors montrer, dans une première partie, que l'insécurité foncière est l'un des premiers obstacles au développement de Madagascar. Dans la partie suivante, on va parler les grands points de la politique foncière dans le cadre du MAP. Et dans la dernière partie, on va aborder particulièrement au sujet de la décentralisation de la gestion foncière par les guichets fonciers.

# **PARTIE I : L'INSECURITE FONCIERE : un des obstacles au développement de Madagascar**

L'histoire de la propriété foncière s'est débutée de la période royale et constitue la base du statut des terres. Le gouvernement actuel a identifié l'absence de droits de pleine propriété foncière. Actuellement, il y a une méfiance largement répandue envers le système d'enregistrement de la propriété foncière formelle. Bien que les pratiques informelles en matière foncière offre à l'utilisateur de la terre un degré relatif de sécurisation foncière locale, on rapporte que les conflits entre pratiques formelles et informelles augmentent. Cela contraigne l'investissement rural et les améliorations de l'utilisation de la terre et entrave l'extension des crédits basés sur le nantissement. L'économie rurale ne tourne non plus vers une économie de marché.

## **Chapitre I : Historique de la propriété foncière et du statut des terres à Madagascar**

### **Section 1 : Avant la colonisation**

A Madagascar, l'histoire foncière est originale de la domanialité et l'héritage de la monarchie au XIX<sup>ème</sup> siècle. Le principe de domanialité a dominé en matière foncière. Les grandes forêts et toutes les terres libres appartiennent à l'Etat. Les habitants continueront à disposer des parcelles sur lesquels ils ont bâti et celles qu'ils ont l'habitude de cultiver jusqu'à ce jour. De ce fait, la loi indique que toute propriété légalement constatée est inviolable. Le roi « Andriaponimerina » a dit que, concernant la forêt, les gents auront toute liberté pour faire prendre dans la forêt des matériaux dont ils auront besoin, mais il est néanmoins interdit d'incendier la forêt et d'en brûler les bois, si ce n'est pas pour fabriquer le charbon qui sert aux travaux de forge. Les gens possèdent donc un droit sur la forêt mais ce droit est conditionné. Cette possession de droit ne dirait qu'ils ont propriétaires de la forêt. Ce dernier appartient toujours à l'Etat.<sup>1</sup>

## **Section 2 : Pendant la colonisation**

A l'instar de la colonisation, l'histoire foncière est marquée par la domanialité et l'exclusion, la séparation du légal et de la légitime.

La propriété foncière est l'une des grandes préoccupations des français lorsqu'ils se sont installés dans le territoire malgache. Ils ont fait connaissance à tous les citoyens malgaches que toutes les terres leur appartenaient. Ils ont pris alors les terres des citoyens malgaches et surtout les terres fertiles. Toute la production à travers ces terres est destinée, la plupart, pour la France. La gestion foncière est entretenue par les français. De ce fait, les malgaches ont perdu presque tous ses droits sur les terres qu'ils ont occupaient antérieurement. Tous les colons, qui ont pris des terres, ont bénéficié des titres fonciers, c'est le cas contraire pour les citoyens malgaches. C'est ce qui explique le principe de l'exclusion et ce sont les malgaches qui sont victimes.

Un décret de 1935 portant la réglementation domaniale des terres en Afrique occidentale française ou AOF, a mentionné que toutes les terres vacantes et sans maître sont propriété de l'Etat. Ceci n'avait pas lieu d'être pris à Madagascar, mais la réglementation

---

<sup>1</sup> Inspirée de l'ouvrage d'Alain Bertrand intitulé « Politique de structures et action foncière au service de développement agricole et rural » Edition novembre 1997, acte colloque



antérieure de la royauté instituant la domanialité fut interprétée dans un sens restrictif. Les français ont maintenu tous ces pouvoirs. Ils ont fait ce qu'ils voulaient faire en détruisant tout ce qui était établi par la société malgache. De ce fait, on peut dire que le statut des terres pendant la période de la colonisation peut se résumer par le fait que les français sont les propriétaires des terres malgaches tout en excluant les citoyens malgaches dans cette affaire.

### **Section 3 : Après la colonisation**

Après la colonisation, le statut du droit foncier n'a pas connu de grand changement. Le principe de domanialité était toujours en vigueur. On disait que Madagascar n'était pas vraiment à l'époque, connu son indépendance.

Le pays dépendait encore de l'Etat français en matière économique et aussi en matière sociale.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Cette section a été inspirée de l'ouvrage De Eric Thosun MANRARA intitulé « Court traité du développement » Editions l'Harmattan 2003

Les commandements dans l'Etat malgache étaient toujours sous l'emprise des autorités françaises. La conclusion s'explique par le fait du dit néocolonialisme. Autrement dit, l'indépendance proclamée du 1960 était une fausse indépendance, le pays n'avait pas encore soulevée totalement sa vraie souveraineté car les autorités malgaches n'ont pas encore appliquées leur propre pouvoir dans son territoire.

L'état du droit foncier à Madagascar se fondait sur les textes définissant le domaine privé national ; des textes définissant le domaine public ; les lois et règlements sur l'immatriculation et la conservation foncière.

Le domaine public est ainsi défini : « tous les biens meubles et immeubles qui servent à l'usage, à la jouissance ou à la protection de tous et ne sont pas susceptibles de propriété privée... ». Il peut être classé en trois catégories : le domaine public naturel comme l'œuvre de la nature ; le domaine public artificiel comme les routes ; le domaine public légale comprenant les biens classés par la loi.

Le domaine privé national est constitué de tous les biens gérés par l'Etat et susceptibles d'appropriation privée. La règle de la domanialité stipule que l'Etat est présumé propriétaire de tous les terrains non immatriculés. Les tentatives de la première république de faire immatriculer les possessions coutumières se sont soldées par un échec. Ces biens du domaine privé national peuvent être cédés par l'Etat à titre onéreux ou gratuit sur la base du respect de certaines conditions. Les populations peuvent demander l'immatriculation individuelle de terres sous conditions de faire constater la mise en valeur préalable. Ces biens peuvent être également affectés à des départements ministériels, mis à disposition d'association ou de société d'intérêt social, culturel ou scientifique.

Ce qui est légal n'est plus légitime, et ce qui est légitime n'est plus légal. C'est la base de l'opposition à l'Etat malgache. Il apparaît au niveau des communautés rurales de base la permanence d'un rêve d'un Etat de droit qui, à tous les niveaux et d'abord à celui des communautés rurales, réconcilierait le légal et le légitime.

L'Etat et les populations fonctionnent sur deux logiques différentes qui cohabitent et

ne rencontrent pas. L'Etat malgache conserve aux yeux des populations et surtout des populations rurales un caractère foncièrement répressif, centraliseur. Son mode de fonctionnement habituel est celui de l'exclusion des communautés et des populations de la gestion des ressources. Les agents de l'administration partagent une vision commune des populations : les populations rurales n'ont aucune capacité de gestion des ressources et sont les principaux agents de la destruction des milieux naturels. Malgré la domination effective des réglementations et des institutions officielles et légales, les logiques, les pratiques et les institutions locales ou même coutumières continuent de prédominer et jouissent d'une certaine légitimité sociale. On se retrouve dans une situation paradoxale où la légalité des institutions et des réglementations officielles et légales n'est pas légitime, tandis que la légitimité des logiques et des pratiques locales n'est pas légalisée. En un siècle, l'Etat n'a pas réussi à éliminer les droits fonciers locaux. La domanialité a enlevé toute légalité à la gestion coutumière des terres par les communautés rurales et a réduit sensiblement la légitimité des structures sociales coutumières.

Puisque seulement 10% des terres ont été immatriculées durant un siècle, l'organisation et la gestion foncière communautaires coutumières restent dominantes. C'est pour cette raison que le gouvernement actuel a pris l'initiative de reformer la gestion foncière dans le cadre de la PNF. La présente loi régissant les statuts des terres constitue seulement un cadrage pour définir les différents statuts des terres qui puissent exister à Madagascar. Ces statuts concernent :

- Les terres dépendant des domaines de l'Etat, des collectivités décentralisées et des autres personnes morales de droit public.
- Les terrains des personnes privées.
- Les terrains constitutifs d'aires soumises à un régime juridique de protection spécifiques

L'innovation majeure apportée par ce texte de cadrage réside dans la reconnaissance comme droit de propriété les occupations pérennes exercées par les populations sur les terres non encore cadastrées ni immatriculées et présumées appartenir

à l'Etat dans la législation antérieure. De ce fait, le gouvernement essaye d'abandonner le principe de domanialité et mettre en vigueur le principe de propriété. Cette réforme vise à rendre formelles les propriétés informelles.

## **Chapitre II : Constat sur la gestion foncière**

### **Section 1 : Transition foncière et recours à l'Etat**

Madagascar est en transition foncière. La gestion foncière traditionnelle semble reculer face à l'individualisation de la propriété foncière et à la marchandisation de la terre. A noter que la marchandisation de la terre signifie est défini comme un processus de transformation du statut de la terre en bien marchand. Selon la doctrine juridique, la terre répond à la définition de bien si deux conditions complémentaires sont remplies : elle doit avoir une valeur pécuniaire et être susceptible d'appropriation. Enfin, pour être marchand, un bien doit avoir une valeur déterminée dans le cadre du marché, « lieu de rencontre aux fins d'achat et de vente ».

Dans le contexte africain, les deux conditions cumulatives ne sont que rarement réunies : cas des zones périurbaines et quelques zones rurales à fortes transformations agro économiques et démographiques (immigration accentuée). Dans la très grande majorité des zones rurales, soit la terre a une autre valeur que pécuniaire, soit la libre aliénation est contrôlée ou limitée, voire impossible, soit sa circulation n'est pas déterminée par le marché. En règle générale, la marchandisation de la terre n'est donc réalisée que de manière « imparfaite » La terre devient de plus en plus un bien marchand, qui s'exploite et s'échange avec ou sans le consentement des autorités traditionnelles. Ainsi, les citoyens malgaches se tournent vers l'Etat et ses services fonciers pour faire valoir leurs droits sur le sol. Un demi million de demandes d'acquisition de terrains domaniaux sont déposées auprès des services fonciers. Encore plus nombreux sont les ménages qui souhaiteraient obtenir une reconnaissance écrite de leurs droits fonciers.

### **Section 2 : Faible capacité de délivrance de titres et Rareté de l'enregistrement des mutations**

Face à cette demande considérable, les services fonciers présentent une très faible capacité à délivrer des titres fonciers. A peine 10% des terres ont été immatriculées en un siècle. Seuls 330.000 titres <sup>3</sup> ont été établis depuis un siècle et actuellement, le rythme de délivrance d'actes stagne autour de 1.000 titres par an. Ainsi, des demandes d'acquisition déposées depuis un demi siècle demeurent sans suites tandis que la superficie des propriétés titrées ne dépasse pas un quinzième du territoire.

Les usagers accordent peu d'intérêt aux procédures de mutation qui leur semblent complexes et onéreuses. Au fur et à mesure des ventes et des divisions, les énonciations des titres tombent *de facto* en désuétude dans la mesure où elles ne reflètent plus la réalité des droits sur le sol. Ainsi, avec le temps, l'information foncière gérée par les services fonciers, concerne non seulement une faible proportion des biens mais s'avère en complet décalage avec la réalité. L'immatriculation des terres ne signifie pas la propriété quand, généralement, le possesseur n'a pas le droit de vendre la terre à l'extérieur de la communauté rurale. L'immatriculation crée, elle aussi, l'insécurité foncière généralisée, lorsque les mutations ne sont pas assurées sur plusieurs générations.

### **Section 3 : Coûts élevés des opérations cadastrales et Paralysie du service public**

L'immatriculation foncière collective appelée « cadastre » présente l'avantage d'une procédure plus simple, réalisée sur place, mais cette procédure décidée par les services de l'Etat s'accompagne d'un coût relativement élevé, proche de Ar. 140.000 / ha (70 US \$ / ha)<sup>4</sup>, au-delà des moyens de l'administration. Techniquement, le terme Cadastre <sup>5</sup> est utilisé à la fois pour désigner le service spécialisé de l'Administration qui gère la cartographie foncière et cette dernière. Juridiquement, à Madagascar, le terme « cadastre » est utilisé pour désigner une procédure particulière applicable aux droits de jouissance aboutissant à une

---

<sup>3</sup> Source: INSTAT

<sup>4</sup> Source : cellule de coordination PNF Anosy

<sup>5</sup> Définition donnée par la loi n° 2005 – 019 du 19 octobre 2005

reconnaissance juridique collective de ces derniers.

Le service public rendu par les circonscriptions déconcentrées de l'administration foncière est jugé très insatisfaisant par les usagers, au regard, notamment, des longs délais pour l'obtention des documents fonciers, tels les certificats juridiques. Les conditions de travail des agents sont difficiles : les bâtiments sont dans des états qui ne garantissent plus la conservation des documents, les agents doivent parfois apporter leur propre matériel de travail. L'insuffisance des outils permettant de faciliter les tâches constitue l'un des grands problèmes de Madagascar dans tous les domaines d'activités. Non seulement insuffisants mais aussi, ils n'évoluent pas avec les technologies modernes. Les outils utilisés ne garantissaient pas la rapidité et le développement du service.

## **Section 4 : Panne du dispositif actuel**

Malgré les efforts entrepris jusqu'à présent par le Gouvernement, le constat conclut sur un système d'immatriculation foncière individuelle en panne, tandis que l'espoir d'une immatriculation foncière généralisée grâce au cadastre reste conditionner à l'octroi de subventions par les agences d'aide. Dans les deux cas, les titres deviennent obsolètes en raison de la rareté de l'enregistrement des mutations et l'on peut douter de la capacité réelle des services fonciers, dans leur forme actuelle, à gérer l'ensemble des terres agricoles et urbaines de Madagascar.

## **Chapitre III : Causes de ces constats**

### **Section 1 : L'ignorance de la loi par les usages**

La réglementation foncière reste ignorée de la majorité de la population, à la campagne comme à la ville. Le code foncier reste méconnu, trop complexe et trop obscure pour la majorité des Malgaches. Il ne profite qu'à une minorité. Cette explication est contestable. Les lois qui régissent l'accès à la terre sont compliquées. Elles sont partiellement

mises à jour et sont rédigées en français. La plupart des gents qui vivent dans le milieu rurale sont analphabètes. Rares sont les citoyens qui peuvent accès à l'ensemble de ces textes. Il semble difficile pour eux de comprendre tous les règlements et les procédures qui constituent la propriété foncière. De plus, les gents n'ont pas de confiance aux services offerts par les administrations publiques. Ils auront peur que ce serait une perte de temps et d'argent d'aller faire titrer leur terre.

## **Section 2 : La longue durée, la complicité et le coût élevé de la procédure d'immatriculation foncière**

La procédure aboutissant à l'immatriculation individuelle des terres compte 24 étapes et nécessite l'intervention de nombreux corps de l'administration. Le dossier remonte aux plus hauts niveaux de l'administration. Le Président du Faritany, le Ministre chargé des Domaines et le Premier Ministre sont les seules autorités habilitées pour approuver les actes d'attribution des terrains domaniaux : seules 8 personnes peuvent signer des titres attendus par un demi million d'usagers. Ainsi s'explique le coût moyen pour l'obtention d'un titre estimé à 3.000.000 Fmg <sup>6</sup>et des délais parfois supérieurs à une quinzaine d'années. Vu donc ce coût élevé, les usagers ont reculé. Les trois millions d'euro valent pour eux quelques choses pour satisfaire leurs autres besoins. Ils n'ont aucun intérêt de valoriser juridiquement leur terre. Cependant, la procédure d'immatriculation foncière et l'inscription au livre foncier consistent en une reconnaissance de droits réalisée directement de l'Etat vers le citoyen. Les services fonciers doivent s'assurer de la légitimité de la demande du requérant et de l'effectivité de la mise en valeur, ce qui nécessite une série de contrôles minutieux et aboutit forcément à une procédure compliquée et chère. Dans une situation de pauvreté généralisée, les populations rurales n'ont biens souvent pas les moyens de réaliser les formalités et les démarches foncières en vue de l'immatriculation des terres. Le bénéfice et la sécurité absolue de la réglementation foncière sont inaccessibles à la majorité des Malgaches.

## **Section 3 : Les services fonciers : démunis et saturés**

---

<sup>6</sup> Source : cellule de coordination PNF Anosy



En 10 ans, les circonscriptions domaniales et topographiques ont perdu un quart de leurs effectifs ; le renouvellement des effectifs est préoccupant. Les budgets de fonctionnement alloués aux circonscriptions sont dérisoires ; certaines doivent fonctionner avec moins de Ar. 400.000 (200 US \$) <sup>7</sup> par an. Le matériel n'est plus renouvelé depuis plusieurs décennies. L'administration des domaines et du cadastre n'a plus depuis longtemps les moyens d'effectuer ses tâches dans des délais raisonnables. Le rapport efficacité / moyens de l'administration est inférieur à celui de projets fonciers récents. Les techniques des cadres de l'administration des domaines et du cadastre sont parfois jugées anciennes ou obsolètes. Les effectifs de l'administration des domaines ne sont pas seulement insuffisants par rapport à l'objectif d'immatriculation foncière, ils sont surtout vieillissants et souvent en fin de carrière.

#### **Section 4 : Une explication de fond : la centralisation du système domanial et foncier**

Selon le principe de domanialité, l'Etat dispose de l'ensemble des terres non immatriculées ni cadastrées et devrait les gérer, sans ressources financières et sans compétences suffisantes. Si l'on aborde un peu sur ce problème financier, la question qui se pose est qu'il n'y avait pas vraiment de ressource financière ou que les gouvernements antérieurs négligeaient tout simplement le domaine foncier. Le principe tend à ignorer les droits de jouissance précédents et fait de l'Etat le propriétaire unique, mais démuné, de la plus grande partie du territoire national. La mise en œuvre de ce principe induit un schéma domanial extrêmement pyramidal : la reconnaissance de droits sur le domaine privé national s'effectue par le biais de 29 services déconcentrés, affaiblis et encombrés, censés servir la demande de millions de requérants. L'enregistrement des titres se fait seulement dans les grandes villes. Les usagers venant de loin ont une difficulté de parcourir jusqu'au domaine d'enregistrement. Ce parcours leur coûte très cher en terme de dépense et leur fait perdre beaucoup de temps qu'ils renoncent pour accomplir leur travail. Pour les gens qui habitent

---

<sup>7</sup> Source : cellule de coordination PNF Anosy

dans les zones enclavées, il paraît encore plus difficile pour eux de traverser le chemin. Ils doivent parcourir et marcher à pieds à des plusieurs kilomètres pour pouvoir y arriver. On relève là le problème d'infrastructure routière généralisée de Madagascar. Le processus de reconnaissance des droits sur la terre, effectué directement de l'Etat vers le citoyen, le conduit inéluctablement à sa propre faillite. Le schéma domanial ne s'appuie sur aucun intermédiaire entre l'Etat central et l'utilisateur. Les notaires sont rares et ne sont pas assermentés en matière foncière, tandis que l'on ne compte pas plus de 25 cabinets de géomètres libres assermentés.

## **Chapitre IV : Les conséquences de la mauvaise gestion foncière sur les plans économique et social**

### **Section 1 : Insécurité foncière généralisée**

Faute de régulation foncière communautaire et en raison de la faible capacité des services fonciers, un sentiment d'insécurité foncière s'est propagé sur l'ensemble du territoire. Peu de citoyens sont assurés de leurs droits sur la terre et nombreux sont ceux qui craignent une tentative de spoliation capable d'activer l'aboutissement d'un dossier d'immatriculation foncière.

Face à la crise foncière, les paysans qui veulent sécuriser une prise de possession foncière sur le domaine privé de l'Etat se contentent souvent de déposer une demande d'immatriculation foncière au service local des domaines. Les usagers ont inventé un droit foncier local par défaut, en utilisant les « petits papiers ». Ce sont des actes sous seing privé, enregistrés par les démembrements locaux de l'Etat (fokontany et communes). Ils sont conçus de manière identique sur l'ensemble du territoire, malgré l'absence de normes nationales. La plupart des parcelles agricoles ou urbaines font l'objet de cette gestion foncière locale réalisée

au quotidien et au moindre coût. Ces « petits papiers » accompagnent systématiquement les transactions sur la terre. L'inconvénient est que ces « petits papiers » présentent un faible porté juridique. Les usagers les considèrent comme un titre apportant une sécurité suffisante. De ce fait, ils arrêtent d'assurer la suite de la procédure. Le sentiment de sécurité foncière que confèrent ces « petits papiers » reste faible. Les usagers ont conscience des limites juridiques de ces actes : la reconnaissance est locale, elle ne préserve pas de tentatives de spoliation provenant de l'extérieur.

## **Section 2 : Développement des conflits fonciers**

Ce contexte d'incertitude généralisée favorise le développement des conflits pour la maîtrise du sol, surtout quand la survie d'un groupe familial tient à l'exploitation d'une parcelle.

Si auparavant, la structure de la famille malgache était encore bien organisée tout en respectant la culture originaire comme le « Fihavanana » qui est un symbole d'entraide, de respect ; la famille était solide et les conflits familiaux sont très rares. Les générations successives vont hériter les terrains et les autres biens et immeubles. Actuellement, la culture malgache se détériore avec le temps. D'où on assiste à des désorganisations de la plupart des familles. Elles se divisent et chacune pour soi. Les conflits entre les membres de la famille se développent, ils recourent à la division de leur héritage, y compris le partage des terrains, et les affaires sont portées au tribunal.

Nombreux de paysans malgaches sont juridiquement des occupants de fait sur les terres domaniales plus ou moins mises en valeur, mais sans avoir eu recours aux procédures d'immatriculation. L'insécurité résulte du risque réel, de l'intrusion d'initiés utilisant les procédures légales pour dépouiller les occupants coutumiers. C'est vraiment l'opposition entre le légal externe et le légitime interne. Sur les anciens domaines coloniaux, dont certains initiés ont pu récupérer les titres fonciers légaux, les terres sont occupées, parfois depuis plusieurs générations, par d'anciens ouvriers agricoles sans titre qui sont restés lorsque ces

domaines sont abandonnés, les procédures de réintégration au domaine privé de l'Etat n'ayant jamais été réalisées. Il en résulte aujourd'hui des conflits parfois violents.

C'est pour ces raisons que les litiges fonciers comptent parmi les affaires les plus nombreuses portées devant les tribunaux et contribuent à la saturation des juridictions et au dysfonctionnement de la justice. La prolifération des conflits sur la terre nuit au climat social et au maintien de l'ordre public.

### **Section 3 : Corruption**

Puisque la procédure d'immatriculation est très complexe, certains usagers cherchent des voies qui leur semblent courte et moins chère. L'immatriculation ne peut plus fonctionner sans apport financier du requérant. La location de véhicules, le défraiement des topographes, le financement de la commission de reconnaissance domaniale et l'achat de la papeterie comptent parmi les principaux postes de dépense supportés de fait par les usagers. Le volume considérable des demandes face à la très faible capacité d'établissement de titres fonciers entraîne également une situation favorable au monnayage des actes administratifs.

L'impôt constitue la grande partie de ressource financière de l'Etat, y compris alors les impôts perçus en matière foncière. Or comme on constate les problèmes de ralentissement et de disfonctionnement des services fonciers, peu d'usagers ont obtenu de titre foncier. L'Etat a donc perdu une grande somme d'argent que ces usagers doivent payer.

### **Section 4 : Réticences à l'investissement**

L'investissement privé est contrarié par l'imbroglio sur le foncier : les producteurs ruraux ne sont pas incités à des investissements durables sur leurs terrains. Ils n'ont aucun intérêt à bonifier des parcelles dont ils ne sont pas assurés de l'exploitation à long terme. Le reboisement dont le pays a le plus grand besoin est condamné par cette incertitude, comme le paiement des redevances sur l'eau ou tout investissement permettant d'améliorer la

productivité des champs. Les paysans occupant des terres domaniales ou des terres, dont le propriétaire est absentéiste, sont conscients de leur insécurité foncière. Ils n'investissent donc pas dans la fertilité des sols, ni dans l'intensification de leurs techniques agraires. Les propriétaires titulaires des titres fonciers ont peur d'une dépossession de fait de la part de leurs fermiers ou de leurs métayers. A l'époque, tous ceux qui ont cultivé sur des terres domaniales durant deux à trois ans ont le droit de possession de la terre cultivée.

Les entrepreneurs ne peuvent se risquer à investir en infrastructures productives ou commerciales tant que leurs droits sur une parcelle ne sont pas garantis de manière transparente et fiable. Certains projets de développement annulent leurs intentions de financement quand le statut juridique des terrains n'est pas clarifié. Or on sait que les investissements privés sont nécessaires pour le développement du pays, afin d'accroître la production nationale qui induit le développement économique du pays. La réalité d'aujourd'hui est que les investisseurs locaux et étrangers se reculent à cause de l'instabilité des environnements politique, économique et social existants. La terre, l'agriculture et l'industrie constituent un ensemble pour un développement économique. L'ambition de promouvoir le développement ne sera réalisée que si le gouvernement ne fait pas des actions pour rendre une stabilité de l'environnement en général.

## **Section 5 : Blocage de la décentralisation**

Le développement des collectivités territoriales est freiné par l'absence d'une cartographie claire et régulièrement mise à jour des occupations du sol et des droits sur la terre. Comme on avait dit le problème de fiscalité, aucune fiscalité foncière locale ne peut être organisée et les budgets communaux restent dépendants des subventions accordées par le niveau central.

L'Etat a perdu sa crédibilité. De fait, l'essentiel des terres agricoles et urbaines n'est plus géré par l'Etat et partant, la crédibilité de l'Etat et de ses services fonciers se dégrade proportionnellement à la baisse de qualité du service public.



# **PARTIE II : LES GRANDS POINTS DE LA POLITIQUE FONCIERE DANS LE CADRE DE MAP**

Face aux impacts négatifs de la mauvaise gestion foncière, le gouvernement actuel va lancer une nouvelle politique pour résoudre tous les problèmes fonciers. De nouvelles orientations et actions sont prises pour améliorer la qualité de services offerts aux usagers et pour accélérer la délivrance des titres.

## **Chapitre V : Objectif de la politique foncière**

D'une manière générale, le système foncier assurera les rôles suivants : social, économique et écologique. Il constituera un outil d'incitation aux initiatives privées, à petite et à grande échelle. Tous les propriétaires foncières se sentiront en sécurité

Vu les problèmes dans la gestion foncière engendrant des problèmes socio

économiques, l'objectif principal est de répondre à la demande massive en sécurisation foncière. Pour pouvoir atteindre cet objectif, il faut que la procédure d'immatriculation foncière se fait dans de bref délais et que les coûts associés soient ajustés au contexte économique. La diminution des coûts dans la procédure d'obtention des titres permet d'encourager les gens à légaliser leur terre. Le coût doit correspondre au pouvoir de tout le monde car les paysans malgaches sont généralement en situation de pauvreté. La diminution de la durée et du coût d'obtention de titre contribue facilement à l'immatriculation foncière. Dans la perspective du MAP, on estime un taux de 75% de terres immatriculées en 2012.

## **Chapitre VI : Les grandes orientations et les axes stratégiques**

La Politique Foncière repose sur quatre axes stratégiques :

- La restructuration, la modernisation et l'informatisation des conservations foncière et topographique ;
- L'amélioration et la décentralisation de la gestion foncière ;
- La rénovation de la réglementation foncière et domaniale ;
- Un programme national de formation aux métiers du foncier.



## **Section 1 : La restructuration, la modernisation et l'informatisation des conservations foncières et topographiques**

Cet axe a pour objet l'amélioration du service public de garantie de la propriété et d'information foncière au profit des détenteurs de titres et des acquéreurs de terrain domanial. Pour cela, on sauvegarde les archives foncières. On contractualise des travaux de numérisation auprès d'opérateurs spécialisés.

Les équipements des services domaniaux et topographiques feront l'objet d'une importante modernisation par l'acquisition de matériels informatiques et de mobiliers adéquats, la rénovation et la construction de bâtiments.

Un processus de régularisation des occupations et de mise à jour des titres fonciers et des plans topographiques est conçu et engagé rapidement afin de faire correspondre le nom du titulaire du titre au nom du ou des occupants actuels des parcelles titrées. Des opérations de rétablissement de documents de repérage sont entreprises afin d'améliorer la qualité des informations sur la disponibilité de terrains présumés domaniaux. On restructure les services de conservation selon différentes modalités de partenariat entre les secteurs public et privé.

Afin de subvenir aux charges de maintenance des équipements, des dispositions sont prises pour affecter tout ou partie des recettes perçues par les services fonciers régionaux à leur fonctionnement. Sans cette disposition, la rénovation des équipements des services fonciers serait périmée. On réalise des formations professionnelles seront à l'attention des agents afin d'ajuster leurs capacités aux nouveaux outils.

## **Section 2 : L'amélioration et la décentralisation de la gestion foncière**

Cet axe est le plus important et il sera beaucoup plus consacré dans la troisième chapitre. Il a pour objet de mettre en œuvre d'un dispositif juridique et institutionnel local, renforçant les capacités des collectivités décentralisées, afin de répondre à la forte demande en documents garantissant la sécurité foncière de leurs détenteurs.

Une administration foncière de proximité, le guichet foncier communal et/ou intercommunal, sera créée ; elle sera chargée de la délivrance et de la mutation de certificats fonciers. Les guichets fonciers seront équipés. Leurs agents conservateur municipal et médiateur municipal sont formés à la manipulation du système d'information géographique et à l'utilisation d'un manuel de gestion foncière décentralisée.

Afin de sécuriser également les ressources exploitées de manière collective (pâturages, forêts,...) et parfois gérées par une autorité communautaire, la compétence des guichets fonciers est aussi chargée pour la mise en œuvre de la pratique de la Gestion Locale Sécurisée.

On réalise des **Plans Locaux d'Occupation Foncière** (PLOF) pour chaque commune. « Le plan local d'occupation foncière est un outil d'informations cartographiques qui permet de suivre l'évolution des situations domaniales et foncières des parcelles, affectées d'un identifiant spécifique, situées sur le territoire de la collectivité décentralisée de base. » Ils consistent en une carte numérisée des limites territoriales des collectivités et du patrimoine foncier de l'Etat, de la commune et de ses habitants sur le territoire d'une commune. Cette carte des statuts juridiques de la terre portera sur les espaces utilisés par des individus ou par des communautés. Elle est mise à jour par le guichet foncier et le service topographique régional, et se substitue progressivement au plan de repérage. Elle est accessible à chacun.

Une mesure est donc prioritaire : la mise en œuvre des guichets fonciers est conforme aux lois actuellement en vigueur. Elle mérite néanmoins d'être codifiée en premier lieu, notamment pour formaliser la valeur juridique du certificat foncier.

Par ailleurs, un dispositif d'amélioration de la **fiscalité locale** par la rationalisation des perceptions sur la base d'une cartographie foncière rénovée doit être conçu.

Une capacité de formation aux échelles locales et régionales est mise en place afin de renforcer les compétences des opérateurs privés, des services fonciers régionaux et des

municipalités.

Les procédures de sécurisation foncière actuellement en vigueur (immatriculation individuelle, opérations cadastrales, gestion locale sécurisée,...) restent valides.

### **Section 3 : La rénovation de la réglementation foncière et domaniale**

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

Un processus de rénovation de la réglementation foncière et domaniale permettra de revisiter les textes existants ou de concevoir de nouveaux textes correspondants, à titre indicatif, aux points suivants :

- Détermination de la valeur juridique des documents fonciers informatisés ;
- Conception d'une procédure de régularisation des titres non mis à jour ;
- Révision des modes de réalisation des plans réguliers en fonction de nouvelles technologies ;
- Clarification des prérogatives du chef de région pour la validation de l'arrêté de dotation ;
- Détermination de la procédure d'obtention de certificats fonciers ;
- Elaboration des règles juridiques relatives déterminant le rôle, le fonctionnement et le statut des commissions de reconnaissance locale ;
- Elaboration des règles juridiques relatives déterminant la valeur

juridique du certificat foncier (notion d'incontestabilité) ;

- Conception d'une procédure de transformation, à la demande de l'utilisateur, du certificat d'occupation foncière en titre foncier ;

Par ailleurs, les textes de 2003 visant à faciliter l'accès de la propriété aux investisseurs étrangers devront faire l'objet d'une étude d'impact afin d'en vérifier la portée réelle et de formuler d'éventuels aménagements législatifs.

Le public sera mieux informé de la législation et de la réglementation foncière et domaniale. Un code domanial et foncier, régulièrement mis à jour, sera largement diffusé auprès des acteurs de la sécurisation foncière. Les documents liés à la gestion foncière décentralisée –Plan Local d'Occupation Foncière, manuel de gestion foncière décentralisée, guide de l'utilisateur du guichet foncier– seront rendus disponibles auprès des collectivités territoriales et des services fonciers déconcentrés. Ces documents seront traduits en malgache et seront d'un accès facile.

Un plan d'information et de communication sera élaboré.

## **Section 4 : Un programme national de formation aux métiers du foncier**

Cet axe a pour objet la création ou le renforcement des compétences nécessaires à la mise en œuvre de la Politique Foncière. Face à la rareté ou à la suppression de formations en la matière, elles devront répondre à une demande nouvelle et importante en matière de topographie, de système d'information, de droit foncier, de médiation foncière et de gestion des conflits.

Les formations envisagées s'inscrivent à différents niveaux : formation des acteurs locaux de la sécurisation foncière, formation professionnelle et technique, formation universitaire. Un bilan de compétences des professions et institutions mobilisables pour la mise en œuvre de ces programmes de formation sera réalisé. A partir de cet état des lieux, des

plans d'adaptation des compétences des professionnels et des acteurs de la sécurisation foncière seront proposés ; les formations correspondantes seront organisées en partenariat avec les institutions de formation compétentes et les employeurs potentiels (organisations professionnelles, collectivités locales, bureaux d'études privés, etc.).

Trois niveaux de formation sont prévus :

- Formation des acteurs locaux : La formation des acteurs locaux du foncier, collectivités décentralisées ou organisations paysannes, relève d'opérateurs privés ou parapublics, mobilisés sur contrat et titulaires d'un agrément garantissant leur capacité de formation à la gestion foncière.
- Formation professionnelle et technique : Les institutions et individus intervenant dans la chaîne foncière devront procéder à une mise à jour de leurs compétences afin de maîtriser de nouvelles technologies. Des formations professionnelles et techniques à cycle court seront conçues. Elles concernent les agents des conservations foncières et topographiques et la profession des géomètres.
- Formation universitaire : Des modules de formation seront mis en œuvre au sein des universités et des grandes écoles habilitées à des formations diplômantes en sciences sociales et juridiques, en outils topographiques, télédétection et systèmes d'information.

Une Plate-forme de formation aux métiers du foncier sera créée sur convention entre l'Etat et les établissements de formation de la capitale et des provinces, publics et privés. Cette plate-forme sera chargée de la conception de modules de formation répartis entre différents établissements en fonction de leurs spécialités.

Elle comprendra :

- les opérateurs privés pour la formation et l'appui conseil aux acteurs locaux de la sécurisation foncière ;
- les établissements de formation à vocation technique pour des modules de formation professionnelle à l'attention des opérateurs et des professionnels du foncier, les établissements d'enseignement supérieur et universitaire pour des formations diplômantes destinées à sanctionner des cursus plus longs pour cadres et technicien

## **Chapitre VII : Les fonctions actuelles aux fonctions de demain des services fonciers**

L'évolution des services fonciers passe par une restructuration, un recentrage et une modernisation des fonctions actuelles et nécessite aussi la création de nouvelles attributions. Des fonctions rénovées et nouvelles fonctions constituent les fonctions de demain des services fonciers. L'objectif général visé est l'amélioration de la qualité des services au public.

Cette évolution suppose la sauvegarde et la dématérialisation des informations foncières dans toutes les circonscriptions topographiques et domaniales du pays. La disponibilité d'une base de données fiable des titres et des plans fonciers contribuera au niveau national à la réduction du temps et des coûts de traitement des dossiers, à l'optimisation de la conservation des documents fonciers et à l'amélioration de la qualité des services rendus au public. L'Etat malagasy, par le biais de ses services fonciers décentralisés et modernisés et de structures communales de gestion de l'information foncière, sera ainsi à même de garantir d'une part la propriété foncière et d'assurer d'autre part sa fonction régaliennne. L'impact final devrait être la réhabilitation de la crédibilité de ces services et un accroissement de la sécurisation foncière souhaitée par les usagers malgaches.

On va alors s'intéresser aux trois fonctions suivantes :

- Fonctions de conservation de la propriété foncière
- Fonction de gestion des affaires domaniales et de la propriété foncière
- Fonctions cadastrales et de travaux topographiques

### **Section 1 : Fonctions de conservation de la propriété foncière**

### **Fonctions actuelles :**

Le service de conservation de la propriété foncière est chargé d'assurer aux titulaires la garantie des droits réels qu'ils ont sur les immeubles soumis au régime de l'immatriculation. La garantie des droits réels est obtenue au moyen de la publication sur des livres fonciers, à un compte particulier dénommé titre foncier.

Un Livre foncier est un registre sur lequel sont inscrits, par ordre chronologique, les immeubles, au fur et à mesure de leur immatriculation. A chaque immeuble correspond un compte, dit titre foncier, sur lequel sont enregistrés, de manière chronologique, tous les actes juridiques réels relatifs à la parcelle de terrain immatriculée.

Les services de la conservation foncière sont également tenus de fournir de l'information sur la propriété privée titrée, sous forme de Certificat de Situation Juridique, de duplicata de titre.

Dans les fonctions actuelles de conservation de la propriété foncière, les textes stipulent essentiellement les aspects de conservations domaniales. Les archives topographiques ne sont distinguées et définies que par règlement technique interne à la Direction des Domaines et des Services Fonciers.

Dans la situation actuelle, on constate :

- l'état globalement très dégradé des documents usuels : livres fonciers / matrices cadastrales détériorés, égarés voire disparus ;
- un manque de formation et de recyclage du personnel ;
- des ressources humaines et moyens matériels insuffisants ;
- l'insuffisance ou l'inexistence d'information, éducation ou communication ;
- un manque d'espace, notamment pour le classement et la conservation



des archives (empilements de dossiers dans les couloirs, archives classées sous des escaliers ou cagibis, des étagères pliant sous le poids des plans empilés...) ;

- les crédits alloués au fonctionnement de ces services s'avèrent insuffisants.

### **Fonctions de demain**

Il s'agit de la mise en application d'une des orientations du 1<sup>er</sup> axe stratégique du PNF portant sur la restructuration et la modernisation de la conservation de la propriété foncière. La fonction de conservation des documents fonciers et topographique est maintenue et sera même renforcée grâce notamment à un travail de sauvegarde, restauration et reconstitution des archives et grâce à la modernisation de la gestion des informations foncières et topographiques :

- l'inventaire et le classement des documents fonciers,
- la définition de priorités selon les types de documents fonciers à conserver et à numériser,
- la restauration et la numérisation des documents fonciers jugés prioritaires dans le cadre d'un plan de « dématérialisation »,
- la gestion papier et numérique de ces données et de leur actualisation,
- la mise à disposition pour consultations ou échanges de données avec les guichets fonciers communaux ou collectivités,
- la maintenance en bon état et le classement de ces informations foncières, tant au niveau central qu'au niveau des services déconcentrés,
- la gestion d'une base de données uniques des archives foncières et topographiques.

## **Section 2 : Fonction de gestion des affaires domaniales et de la propriété foncière**

### **Fonctions actuelles**

Avant la loi n°2005-019, le principe de base du régime foncier suppose que l'Etat est propriétaire de tout ce qui n'est pas immatriculé, soit d'un ensemble que le langage courant a retenu comme « terres domaniales ». La seule forme de propriété reconnue et garantie par l'Etat est la propriété privée issue d'une procédure d'immatriculation qui s'inspire, dès la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle. Ce dernier consiste, après opérations préalables de délimitation, de bornage d'un terrain et de reconnaissance de la mise en valeur, à enregistrer dans des livres fonciers tenus par l'administration foncière, dans un compte ouvert spécialement pour l'immeuble, l'ensemble des droits qui s'y appliquent. La gestion des affaires domaniales et de la propriété foncière confère aux services fonciers une compétence qui s'étend de l'instruction d'une demande d'acquisition de terrain domanial à son immatriculation et à l'émission du titre foncier.

Dans la situation actuelle, on constate :

- l'importance des demandes d'acquisition des terrains domaniaux en cours ou en instance d'instruction
- les coûts d'obtention d'un titre très élevés par rapport au pouvoir d'achat des catégories sociales moyennes ou vulnérables, lesquelles constituent la grande majorité des usagers fonciers.
- les problèmes d'éloignement des services administratifs par rapport aux zones à couvrir. Souvent, les terrains concernés par les demandes des usagers sont très éloignés des services fonciers déconcentrés (seulement 29 circonscriptions foncières dans tout le pays).
- la méconnaissance du système ou des textes applicables, et parfois la spéculation de ceux qui les connaissent partiellement et vendent leurs

services.

- les crédits alloués au fonctionnement de ces services sont très insuffisants malgré les recettes domaniales perçues.

### **Fonctions de demain**

Compte tenu des observations précédentes, cette fonction doit nécessairement évoluer. Dans le cadre du processus de réforme, cette fonction doit être facilitée dans le cadre de services fonciers uniques et allégée par une délégation de compétence aux collectivités locales, au fur et à mesure de l'implantation de guichets fonciers communaux.

Depuis la promulgation de la loi n°2005-019, une grande part des « terres vacantes et sans maître » qui relevait du domaine privé de l'Etat, est maintenant définie comme des propriétés privées non titrées. La gestion foncière de ces propriétés privées non titrées peut être désormais déléguée à « un service administratif compétent de la collectivité décentralisée », le guichet foncier, habilité à établir « un acte domanial reconnaissant comme droit de propriété l'occupation, l'utilisation ou la valorisation du terrain, à l'issue d'une procédure ad hoc ». Les certificats fonciers ainsi délivrés constatent et reconnaissent les droits de propriété sur des terrains non titrés ; ils sont « opposables au tiers jusqu'à la preuve contraire établie selon les règles du droit commun ». La délivrance d'un titre n'est donc plus la seule possibilité pour constater et reconnaître la propriété privée.

La mise en place des guichets fonciers communaux tend à améliorer la gestion foncière, en instaurant un service public de proximité. En perspective d'une relation régulière avec les communes, il est prévu au sein des Services Fonciers la création d'un service d'appui conseil aux guichets fonciers chargé de la liaison entre les deux modes de gestion foncière (titre ou certificat). Ce service, au-delà de son rôle d'assistance à la gestion foncière décentralisée, constituera une pièce centrale dans les échanges d'informations entre « titres et certificats » et permettra de garantir la cohérence entre les deux systèmes fonciers.

Pour autant la décentralisation ne solutionne pas tous les problèmes. Il reste quelques 330 000 titres à gérer et de nouveaux titres seront également établis (recherche d'une reconnaissance inattaquable d'un droit de propriété, transformation des certificats en titres...).

C'est pourquoi, il est prévu, dans chaque circonscription foncière, la mise en place de guichets uniques. Ce guichet unique constituera une interface unique entre les services et le public ; il permettra de faciliter et d'accélérer les procédures (information, situation juridique, immatriculation individuelle). Le guichet unique sera créé par fusion des services des domaines et des services topographiques. En outre, un bureau de réclamations et des contentieux fonciers assurant le lien avec les services extérieurs, tribunaux notamment sera mis en place dans l'ensemble des Services Fonciers. Les Services fonciers déconcentrés de l'Etat gardent la fonction de gestion des terrains du Domaine privé de l'Etat et celle d'immatriculation des terrains, individuelle ou collective.

### **Section 3 : Fonctions cadastrales et de travaux topographiques**

#### **Fonctions actuelles**

Actuellement, les services topographiques, centraux et déconcentrés interviennent à plusieurs reprises dans les procédures de demandes de titres. Les agents techniciens et géomètres sont également chargés de mettre à jour l'information cartographique des services fonciers. Ils assurent également la conservation des documents topographiques, conservés séparément des documents fonciers.

En cas d'opérations cadastrales entreprises par l'Etat ou de travaux de bornage des terrains immatriculés individuellement, ces agents topographes ou géomètres sont chargés sur le terrain des différents bornages nécessaires et de réaliser les nouveaux plans ou calages cartographiques utiles.

De nombreux aspects de la situation actuelle impliquent de profondes modifications à venir, décrites plus bas. Tant pour les opérations cadastrales que pour les activités courantes de ces services topographiques, des dysfonctionnements<sup>8</sup> ont été signalés à maintes reprises essentiellement liés à un manque de moyens matériels et humains pour mettre en œuvre ces différentes activités (matériel topographique en mauvais état ou absent, manque de formation

---

<sup>8</sup> Rapport de la Banque Mondiale

sur les techniques modernes de mesures et informatiques, personnel se considérant mal payé et conduisant des activités privées parallèles). Les moyens des services topographiques ne leur permettent pas d'effectuer les fonctions qui leur incombent, d'où de nombreuses opérations cadastrales non abouties accentuant l'insécurité foncière et les contentieux, d'où des archives topographiques dans un état avancé de dégradation, d'où des coûts et des délais d'attente dissuasifs pour de nombreux usagers. Mais le manque de moyens ne saurait, à lui seul, expliquer les dysfonctionnements actuels. D'autres éléments expliquent la situation actuelle : complexité et interprétation des procédures, lourdeur des opérations cadastrales, budgets publics en deçà des coûts nécessaires aux opérations cadastrales, nombre de géomètres et de topographes nettement insuffisant.

Les activités parallèles constatées chez certains agents, pour accélérer les procédures, pour réaliser des bornages comme géomètre libre assermenté avec du matériel de service, pour sortir des plans des archives, ne relèvent pas des critères de bonne gouvernance et peuvent même être parfois, à juste titre, être considérés comme de la concurrence déloyale vis-à-vis de géomètres libres assermentés privés ou de jeunes géomètres désireux de monter leur propre cabinet privé. Le fait de combiner une activité privée et une activité publique nécessite une clarification qui passe par une régularisation de la situation existante.<sup>9</sup>

### **Fonctions de demain**

Fort de ce constat, les fonctions des services cadastraux et topographiques doivent évoluer et s'adapter au nouveau contexte foncier. Une première restructuration consiste en une externalisation de certaines des fonctions actuelles des services topographiques (bornage, phase physique du cadastre). Les services topographiques, quant à eux, devront recentrer leurs activités sur les fonctions régaliennes de l'Etat (repérage des demandes en cours, conservation topographique). Ils pourront également venir en appui aux collectivités décentralisées et contribuer ainsi au développement du service d'appui conseil à la gestion foncière décentralisée.

---

<sup>9</sup> Source : ECR

La fonction de conservation des données topographiques reste une prérogative de l'Etat et de ses services. Il convient par conséquent d'en concevoir la modernisation et l'informatisation (plans de repérage progressivement remplacés par les Plans Locaux d'Occupation Foncière, numérisation des planches cadastrales et numérisation progressive des plans individuels) dans le cadre de la mise en oeuvre de « guichets uniques » et dans la perspective d'une seule et même unité de gestion de l'information papier et numérique, foncière et topographique.

L'externalisation des services topographiques est conçue dans un souci de structuration et de professionnalisation du métier de géomètre et de topographe. Elle s'inscrit en liaison avec la création d'un ordre des géomètres experts au niveau national et la parution d'un texte de loi régissant leurs actions<sup>10</sup>.

D'une manière générale, une nouvelle organisation de l'administration foncière et domaniale doit correspondre à la mise en oeuvre de ces fonctions de demain, au niveau central comme au niveau des services déconcentrés. Les trois fonctions peuvent se résumer dans le tableau suivant :

### **Nouvelles orientations stratégiques pour les fonctions des Services Fonciers**

Fonctions	Orientation stratégique	Actions
Fonction 1 : conserver les droits de propriété	maintien et renforcement de la fonction, fusion des conservations topos et foncières	Sauvegarde et dématérialisation de l'information foncière et topographique.
Fonction 2 : gérer la propriété privée et le Domaine de l'Etat	Orientation double : Faciliter la fonction par l'instauration de guichets uniques Soulager l'administration par décentralisation partielle des compétences et création de guichets	Instauration de guichets uniques et d'une base de données foncières unique Implantation de guichets fonciers dans les communes

<sup>10</sup> Projet de loi instituant l'ordre des géomètres experts fonciers malagasy

	fonciers communaux	
Fonction 3 : travaux topographiques	A externaliser, sauf actes de validation publique de travaux topos	Appui à l'externalisation des services topographiques et à la création d'une profession structurée

## PARTIE III : LA DECENTRALISATION DE LA GESTION FONCIERE PAR LES GUICHETS FONCIERS

Pour favoriser la gestion foncière, le gouvernement actuel a décidé de décentraliser cette gestion foncière. Pour cela le service administratif en matière foncière se rapproche mieux les usagers. L'instauration des guichets fonciers auprès des communes des 22 régions constitue le moyen favorable pour cette décentralisation.

# **Chapitre VIII: Concept de la décentralisation**

## **Section 1: Définition et objectif**

Pour la plupart des Anglo-saxons, le concept de décentralisation couvre la reconnaissance de compétences aux organisations de base et aux organisations non gouvernementales, et plus largement à tout ce qui ne relève pas du gouvernement central. Dans ce cas, le concept de décentralisation fait référence au niveau de prise de décision, et englobe déconcentration, pouvoir des élus locaux et fonctionnement des communautés de base. Pour les pays de tradition administrative française, la décentralisation évoque le processus par lequel l'Etat transfère ses attributions exercées jusque là par ses organes centraux et représentants territoriaux à des institutions (territoriales ou non) juridiquement distinctes de lui et bénéficiant, sous la surveillance de l'Etat, d'une certaine autonomie de gestion.

Les objectifs de la décentralisation, tels qu'ils ressortent des discours des gouvernants et des textes déjà adoptés sont d'ordre politique et administratif (reconstruction de l'Etat, renforcement de la démocratie, administration plus efficace) et d'ordre économique et social (développement).

## **Section 2 : Condition d'efficacité d'une décentralisation**



La question de la représentation démocratique est un des problèmes majeurs de la décentralisation en Afrique, compte tenu de la multitude des registres culturels auxquels les populations se réfèrent (registre traditionnel, registre religieux, registre moderne). Au niveau local, la prise en compte de cette polysémie de la citoyenneté africaine est un des enjeux fondamentaux de la décentralisation.

L'effectivité de la décentralisation dépend de l'accomplissement d'un certain nombre de conditions : les affaires dont le règlement appartient à l'autorité décentralisée doivent être les propres affaires de l'institution décentralisée, distincte de l'Etat ; l'indépendance personnelle des autorités décentralisées ; la disposition de moyens suffisants.

Des travaux récents soulignent les inconvénients que peuvent présenter les collectivités publiques locales dans le contexte africain, essentiellement celui de procéder d'une logique institutionnelle dans laquelle la représentation sociale épouse le dispositif de la société politique. « Dès lors la décentralisation doit être pensée dans une perspective élargie en intégrant d'autres cadres de représentation relevant de plusieurs ordres fonctionnels : assemblées villageoises, hiérarchies traditionnelles, communautés de voisinage, organisations de producteurs.

D'où la proposition d'envisager une gestion décentralisée du foncier en associant trois niveaux :

- le niveau des « organisations paysannes » ou des « institutions locales » : ensemble des formes d'association locales qui peuvent être constituées sur des bases socio-économiques ou représenter des formes traditionnelles d'assemblage social ;
- le niveau des collectivités publiques locales, cadres de décentralisation de l'Etat ;
- le niveau de l'Etat arbitre.

# **Chapitre IX : Concept de guichet foncier**

## **Section 1 : Définition**

C'est un service administratif communal, compétent pour la gestion de la propriété foncière non titrée et pour la gestion des terrains relevant du domaine communal. Cette gestion concerne notamment la reconnaissance des droits de propriété validée par un certificat foncier ainsi que les mutations y afférentes. Les prestations du guichet foncier sont payantes. Le prix du certificat foncier est calculé à partir des besoins financiers liés au fonctionnement et à l'amortissement du matériel investi au guichet foncier.

Par ailleurs, un certificat foncier est un acte administratif attestant de l'existence de droits d'occupation, d'utilisation, de mise en valeur, personnels et exclusifs, portant sur une parcelle de terre, établi par suite d'une procédure spécifique légalement définie. Le certificat reconnaît un droit de propriété opposable aux tiers jusqu'à preuve du contraire.

## **Section 2 : Les différents types de guichets fonciers**

Puisque les situations économiques de toutes les zones sont différentes et très variées, il fallait adapter le fonctionnement des guichets fonciers aux capacités économiques et aux compétences locales. La forme et le mode de fonctionnement du guichet foncier doivent nécessairement se décliner selon la diversité des situations foncières, en fonction des critères suivants :

- Accès à l'électricité
- Etat du marché foncier, valeur économique des terrains,
- Capacités productives locales

- Enclavement de la zone
- Familiarisation de la société locale avec des documents écrits, taux d'alphabétisation

L'objectif est de parvenir à un dispositif de gestion foncière pérenne, dont le fonctionnement est assumé par les collectivités et les usagers. Il s'agit par conséquent de concevoir une bonne adéquation entre la prise en charge des coûts de fonctionnement du guichet foncier et le consentement des usagers à payer le prix de la certification de leurs terrains.

Pour cela trois types de guichet sont proposés :

- Guichet foncier «standard »
- Guichet foncier « papier » et Centre d'Information Foncière
- Guichet foncier « mobile »

#### **A- Guichet foncier « standard »**

C'est un guichet foncier informatisé pour une commune ou pour une intercommunalité de deux à trois communes. Autrement dit, un guichet peut être destiné pour les communes proches et qui peuvent se coopérer et ces communes gèrent ensemble le guichet.

Ce guichet foncier est chargé :

- de la conservation de l'information foncière sur format papier et numérique
- de la mise à jour régulière du PLOF et de la communication des informations foncières aux services fonciers déconcentrés
- la mise en œuvre des procédures de gestion foncière décentralisée du conseil juridique aux usagers

Les équipements disposés pour une à trois communes sont :

- un bâtiment communal spécifique

- deux agents fonciers communaux, formés aux SIG et aux procédures de la gestion foncière
- deux chaînes informatiques et équipements électriques
- une moto
- équipement mobilier

Ce type de guichet est spécialement pour :

- Les zones urbaines et péri urbaines partiellement immatriculées,
- Les zones rurales anciennement cadastrées ou titrées,
- Les périmètres aménagés,
- Les quartiers urbains ou péri urbains en gestion foncière locale.

### **B- Guichet foncier « papier » et Centre d'Informations Foncières**

C'est un inter communalité d'environ 10 communes rurales disposant d'un centre commun de compétences en informatique et équipées chacune d'un guichet foncier ne traitant que des documents papier. . Le guichet foncier « papier » est un dispositif visant à réduire les coûts d'investissements et de fonctionnement qui ont un impact sur le coût d'obtention du certificat foncier. Il est adapté aux localités non électrifiées.

Le Centre d'Informations Foncières :

- gère le PLOF et conserve l'information foncière numérisée
- communique les informations foncières aux services fonciers déconcentrés
- fournit les extraits du PLOF à la demande des guichets fonciers
- fournit du conseil aux guichets fonciers « papier »

Les guichets fonciers sont chargés :

- de la conservation de l'information foncière sur format papier
- la mise en œuvre des procédures de gestion foncière décentralisée du conseil juridique aux usagers

Les équipements correspondants à ce type de guichet sont :

- Un bâtiment inter communal spécifique pour le Centre d'Information Foncière
- Environ 10 bâtiments spécifiques ou 10 aménagements de bâtiments communaux existants pour les guichets fonciers communaux
- Un technicien et un technicien foncier
- Personnel des guichets fonciers : deux agents fonciers communaux, formés aux procédures de la gestion foncière
- Equipement du Centre d'Information Foncière : 2 chaînes informatiques et équipements électriques, mobilier
- Equipement par guichet foncier : mobilier, 1 moto ou 1 vélo

Il est destiné pour :

- Les zones rurales anciennement cadastrées ou titrée
- Les périmètres aménagés
- Les quartiers urbains ou péri urbains en gestion foncière locale
- Les zones agricoles en gestion foncière locale
- Les zones agricoles en gestion foncière communautaire

### **C- Guichet foncier « mobile »**

C'est un guichet inter communalité d'environ 10 communes rurales disposant d'un guichet foncier central informatisé et appuyé par des agents fonciers motorisés.

Le guichet foncier est chargé :

- de la conservation de l'information foncière sur format papier et numérique
- de la mise à jour régulière du PLOF et de la communication des informations foncières aux services fonciers déconcentrés

Les agents mobiles se chargent de :

- la mise en œuvre des procédures de gestion foncière décentralisée

- du conseil juridique aux usagers

Les équipements pour environ 10 communes sont :

- 1 bâtiment inter communal spécifique
- Personnel : un technicien quatre agents fonciers formés aux procédures de la gestion foncière, dont trois systématiquement mobiles
- deux chaînes informatiques et équipements électriques
- Equipement mobilier
- Véhicule : trois motos

Il est destiné pour :

- Zones agricoles en gestion foncière communautaire
- Zones forestières ou pastorales en gestion foncière communautaire

Sur le côté financement, ces trois types de guichet foncier présentent un principe commun. La pérennité des dispositifs de gestion foncière décentralisée est assurée par une prise en charge des usagers. Les coûts de fonctionnement sont répercutés sur les actes établis par le guichet foncier.

Pour la mise en place des guichets fonciers, des bailleurs de fond se sont engagés pour renforcer les ressources de l'Etat. On peut citer l'Union Européenne, le Fonds International pour le Développement de l'Agriculture (FIDA), l'Organisation pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO) et l'Agence Française de Développement (AFD). Mais un organisme attaché au gouvernement des Etats Unies appelé MCC ou « Millénium Challenge Corporation » participe beaucoup à l'installation des guichets fonciers dans les 22 régions.

### **Section 3 : Les trois phases de constitution d'un dispositif de Gestion foncière décentralisée**

La constitution de guichet foncier est composée de trois phases :

- La phase préalable (Phase I)
- La phase de constitution (Phase II)
- La phase de fonctionnement (Phase III)

La phase préalable (Phase I) est un préliminaire à la mise en place d'un guichet foncier, elle est composée des étapes suivantes :

- Diagnostic socio foncier,
- Sessions d'informations auprès des acteurs régionaux et locaux,
- Choix du dispositif et modalité de gestion foncière à adopter.

Cette phase permet d'étudier la possibilité de mise en place d'un dispositif de gestion foncière décentralisée et le dispositif à mettre en place, suite aux informations données aux responsables régionaux et locaux. La décision de la commune, sur la mise en place d'un guichet foncier est instituée par un arrêté communal, issu d'une délibération communale.

La phase de constitution (Phase II) consiste à la mise en place du guichet foncier, elle est constituée par les tâches suivantes :

- La détermination et répartition des responsabilités, qui sera formalisé par une convention de partenariat ou par un contrat d'objectifs,
- La détermination de l'espace de compétence de la commune. Il s'agit de l'établissement du PLOF initial, avec les services fonciers et l'appui d'un opérateur,
- La mobilisation des compétences, qui consiste au recrutement des agents

du guichet foncier et à la mise en place des membres de la commission de reconnaissance locale, et à la formation de ces ressources humaines,

- L'équipement du guichet foncier s'agit d'appuyer la commune pour avoir les moyens matériels nécessaires au fonctionnement du guichet foncier (locaux, mobiliers, moyens de locomotions...)
- La mobilisation des ressources financières. Cette étape permet à la commune, suite aux appui et outils qui lui sont donnés, à établir les coûts de prestation du guichet foncier, le budget communal, relatif au fonctionnement du guichet foncier, et le circuit financier.

Cette phase s'étale, dans les meilleures conditions, sur six mois, elle est réalisée par des opérateurs contractualisés, appuyés par le PNF.

A partir du début de cette phase, la commune est appuyée par un partenaire financier pour supporter les charges relatives au fonctionnement du guichet foncier (salaires, fournitures de bureau, carburants...)

La phase de fonctionnement (Phase III) et de suivi appui-conseil est la phase finale à la mise en place du guichet foncier. Il s'agit d'une phase d'autonomisation du guichet. Avec un appui technique, donnée par un opérateur, le guichet commence à instruire les demandes, et poursuit les procédures de reconnaissance de droit, jusqu'à la délivrance de certificat foncier. Durant cette phase, la commune est également appuyée, d'une manière dégressive, par un partenaire financier, pour supporter les charges de fonctionnement du guichet, sur un minimum de 24 mois. Le fonctionnement est ensuite pris en charge par la commune, à partir des recettes du guichet foncier.

A partir de cette phase, le suivi appui conseil est aussi lancé d'une manière périodique, avec les cellules régionales du PNF. Il s'agit de collecter les indicateurs de suivi évaluation pour l'Observatoire du Foncier et également de détecter les problèmes et les dysfonctionnements du guichet foncier, et de les corriger. Ce lien permanent permet aussi d'améliorer la méthodologie, et de mettre à jour le guichet foncier par rapport aux innovations.



Pour pouvoir accélérer davantage la délivrance de certificats fonciers, il faut :

- Accélérer la délivrance de certificats fonciers par :
  - L'augmentation du nombre d'agents du guichet foncier à la charge des communes,
  - Par la réduction du coût de délivrance des certificats fonciers, et donc par la réduction du coût de fonctionnement des guichets fonciers
- Et en renforçant l'information sur le certificat foncier au niveau du fokontany et du village

## **Chapitre X : Evaluation financière des coûts de fonctionnement des différents types de guichets fonciers**

### **Section 1 : Coûts prévisionnels du guichet foncier « standard »**

#### **Investissements**

Les investissements du guichet foncier « standard » comprennent les éléments suivants (montant en dollar \$) :

INVESTISSEMENTS		
-----------------	--	--

		\$5
Unité mobilière		000
Unité informatique :		\$6 610
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Imprimante laser A4</li> <li>• 2 Ordinateurs</li> <li>• Licence Windows</li> <li>• Licence SIG</li> <li>• Licence MS Office</li> <li>• Imprimante jet d'encre A3</li> </ul>	\$300	
	\$2	
	500	
	\$460	
	\$2	
	500	
	\$350	
	\$500	
Unité électrique :		\$2
		250
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2 onduleurs</li> <li>• Panneaux solaires</li> <li>• <i>ou groupe électrogène</i></li> <li>• Matériel électrique</li> </ul>	\$150	11
	\$2	
	000	
	\$2	
	000	
	\$100	
Unité équipements :		\$3
		085

---

11 Source de tous les tableaux concernant l'évaluation des coûts : PNF dans « Diversité des modes opératoires des guichets fonciers communaux »

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Photocopieur</li> <li>• Panneaux affichage</li> <li>• GPS</li> <li>• Coffre-fort</li> <li>• Tampon sec</li> </ul>	700	\$1
		\$130
	000	\$1
		\$155
		\$100
Local		\$1 5 000
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Réhabilitation</li> <li>• <i>ou construction</i></li> </ul>	000	\$10
	000	\$15
Unité véhicules		\$3 000
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Moto</li> <li>• ou Vélo</li> </ul>	000	\$3
		\$600
Image satellitaire	200	\$24 4 200
Formation initiale	800	\$2 800

Montant total des investissements pour un guichet foncier « standard » : **\$61 945**

### **Fonctionnement (en phase d'extension)**

Les coûts de fonctionnement sont estimés sur une période de 36 mois. Ils comprennent les rubriques suivantes (montant en dollar \$) :

Salaire agents	600	\$3 600
----------------	-----	------------

		\$15
Fonctionnement GF		872
	\$1	
• Déplacements des agents	080	
	\$5	
• Fonctionnement et amortissement moto	040	
• Maintenance et amortissement informatique	\$6	
	252	
• Documents administratifs	\$500	
	\$2	
• Fournitures et consommables	000	
	\$1	
• Divers	000	

Coût total du fonctionnement d'un guichet foncier « standard » : **\$19 472 sur 36 mois**

Soit **\$6 491 par an** de fonctionnement pour un dispositif portant sur une à trois communes.

## **Section 2 : Coûts prévisionnels du dispositif « Centre d'Informations Foncières + 10 guichets fonciers « papiers » »**

### **Investissements**

Les investissements du dispositif comprenant un Centre d'Informations Foncières et 10 « guichets fonciers papier » portent sur les éléments suivants (montant en dollar \$) :

INVESTISSEMENTS	CIF	10 guichets	Total
	\$5	\$25	\$30
Unité mobilière	000	000	000
Unité informatique	\$6	\$0	\$6 670

	670		
	\$2		\$2
Unité électrique	250	\$0	250
Autres équipements	\$3 085	\$1 000	\$4 085
Local	\$20 000	\$50 000	\$70 000
Unité véhicules	\$0	\$30 000	\$30 000
Image satellitaire	\$ 242 000	\$0	\$242 000
Formation initiale	\$2 800	\$28 000	\$30 800
Total investissements	\$ 281 805	\$134 000	<b>\$415</b> <b>805</b>

Soit **41 580 \$** par guichet foncier dont l'action peut s'étendre sur 1 à 3 communes.

### Fonctionnement (en phase d'extension)

Les coûts de fonctionnement sont estimés sur une période de 36 mois. Ils comprennent les rubriques suivantes (montant en dollar \$) :

FONCTIONNEMENT			
	\$12	\$36	\$48
Salaire agents	600	000	600
Déplacements	\$2 000	\$10 800	\$12 800
Fonctionnement et amort. moto		\$50	\$50
Maintenance et amort.	\$0 \$6	400	400
informatique	252	\$0	252
		\$5	\$5
Documents administratifs	\$500	000	500
Fournitures diverses	\$2 000	\$10 000	\$12 000

	\$1	\$10	\$11
Divers	000	000	000
	\$24	\$	\$146
Total fonctionnement	352	122 200	552

Coût total du fonctionnement d'un dispositif Centre d'Informations Foncières + 10 guichets fonciers « papier » : **\$146 552 sur 36 mois**

- soit **\$48 851 par an** de fonctionnement pour un dispositif portant sur 10 guichets fonciers « papier » concernant chacun une à trois communes.
- soit **\$4 885 par an et par guichet foncier.**

### **Section 3 : Coûts prévisionnels du guichet foncier « mobile »**

#### **Investissements**

Les investissements du dispositif comprenant un guichet foncier informatisé et inter-communal disposant d'une équipe de 5 agents fonciers, dont 3 mobiles, portent sur les éléments suivants (montant en dollar \$) :

INVESTISSEMENTS	GF central	Agents mobiles	Total
	\$5		\$7
Unité mobilière	000	\$2 500	500
	\$6		
Unité informatique	670	\$0	\$6 670
	\$2		\$2
Unité électrique	250	\$0	250
	\$3		\$5
Autres équipements	085	\$2 550	635

	\$20		\$20
Local	000	\$0	000
	\$6		\$15
Unité véhicules	000	\$9 000	000
	\$242		\$242
Image satellitaire	000	\$0	000
	\$2		\$9
Formation initiale	800	\$7 000	800
	\$287	\$21	\$308
Total investissements	805	050	855

Soit **308 855 \$** par guichet foncier dont l'action peut s'étendre sur 10 communes.

### **Fonctionnement (en phase d'extension)**

Les coûts de fonctionnement sont estimés sur une période de 36 mois. Ils comprennent les rubriques suivantes (montant en dollar \$) :

FONCTIONNEMENT	GF central	Agents mobiles	Total
	\$7	\$14	\$21
Salaire agents	200	400	600
Déplacements	\$0	\$2 000	\$2 000
		\$25	\$25
Fonctionnement et amort. moto	\$0	200	200
Maintenance et amort.	\$6		\$6
informatique	252	\$0	252
			\$5
Documents administratifs	\$500	\$5 000	500
	\$2	\$20	\$22
Fournitures diverses	000	000	000
	\$1	\$10	\$11
Divers	000	000	000
	\$16	\$76	\$93
Total fonctionnement	952	600	552

Coût total du fonctionnement d'un guichet foncier « mobile » : **\$93 552 sur 36 mois**

- soit **\$31 184 par an** de fonctionnement pour un dispositif portant sur environ 10 communes.
- soit environ **\$3 118 par an et par commune**.

**Section 4 : Récapitulatif des coûts d'investissement et de fonctionnement des 3 types de guichets fonciers (montant en dollar \$) :**

	Investissements	Investissements par commune	Fonctionnement / an	Fonctionnement par commune
Guichet foncier « standard »	61.945 \$	61.945 \$	6.491 \$	6.491 \$
« Centre d'Informations Foncières + 10 guichets fonciers « papiers » »	415.805 \$	41.580 \$	48.851	4.885 \$
GF « mobile »	308.855 \$	30.885 \$	31.184 \$	3.118 \$

**Interprétation**



- Le guichet foncier standard est d'un coût de revient plus élevé. Il ne peut être envisagé que dans des situations où émerge un marché foncier: zones urbaines et péri-urbaines, zones rurales dynamiques,...
- Le guichet foncier « mobile » semble a priori un peu moins compétitif en raison d'une capacité plus faible à la mise en œuvre des procédures de gestion foncière décentralisée ;
- Le guichet foncier « papier » avec service de gestion de l'information foncière semble plus économique, à condition qu'un certain nombre de communes s'associent pour son fonctionnement. En dehors des paramètres financiers, cette formule présente une alternative à l'informatisation systématique des guichets fonciers, peu viable en zone rurale. Elle exige en contrepartie une structuration inter-communale efficace et par conséquent, une organisation budgétaire au sein de l'association de commune. Il faut donc intervenir d'emblée sur une dizaine de communes mitoyennes ;
- Les différences de coût de fonctionnement semblent peu importantes. Le facteur financier n'est peut être pas si décisif ; le niveau de compétences et la possibilité de ne pas informatiser l'ensemble du dispositif seront sans doute plus déterminant dans le choix par les collectivités des différentes formules de gestion foncière décentralisée.

# **Chapitre XI : Analyse de la décentralisation de la gestion foncière**

## **Section 1 : Avantage**

L'opération des guichets fonciers consiste à mettre à la disposition des ruraux au service de proximité qui facilite l'accès à la propriété foncière et qui conduit à la sécurisation foncière dans le bref délai et à des coûts ajustés au contexte économique par la formalisation des droits fonciers. Il s'agit de l'allègement des procédures administratives de titularisation foncière car avant il fallait deux ans et demi pour avoir un titre. Actuellement, un certificat foncier s'obtient en deux mois maximum. Juridiquement, un certificat foncier a la même valeur qu'un titre. Les coûts des nouvelles procédures sont abordables et correspondent à la portée des propriétaires foncières. Ceci s'explique par la réduction de déplacement et aussi par la diminution des coûts.

La mise en place des guichets fonciers nécessite le recrutement de personnels. Ce qui signifie que la décentralisation permet une création d'emploi à long terme dont les communes bénéficiaires des guichets les prendront en charge.

Puisque les guichets fonciers sont attachés aux communes bénéficiaires, ils font parti donc de la gestion communale. Dans ce cas, ils constituent une source financière qui va contribuer aux charges de fonctionnement des communes. La décentralisation de la gestion foncière sera favorable au développement des collectivités territoriales décentralisées par la mise à disposition d'outils de gestion territoriale et de fiscalité. Mais cela dépend de la compétence en matière de management et du leadership du maire.

Par la décentralisation de la gestion foncière, on assiste un passage d'un système pyramidal vers un système cellulaire. Le système d'aujourd'hui était un système pyramidal car

la décision est prise dans une hiérarchie de pouvoir. Par contre, la décentralisation de la gestion foncière est un système cellulaire car la gestion se repartie dans toutes les zones par l'intermédiaire des guichets fonciers. Dans ce cas, les personnels de ces guichets pourront prendre la décision et le pouvoir dans l'accomplissement des services.

La décentralisation de la gestion foncière est favorable à l'investissement privé national et étranger. Par cette décentralisation, la propriété foncière sera bien sécurisée. Cette sécurité foncière permet aux opérateurs économiques à s'intégrer mieux dans les activités qui peuvent rendre le pays plus avantageux économiquement. Cela s'explique par la raison que l'investissement crée la richesse. Vu l'insuffisance d'investissement du pays, la réforme foncière contribue donc à la relance de celui-ci. Lorsque la situation en matière foncière est stable, les investisseurs n'ont plus la contrainte de dépossession de la surface qu'ils veulent occuper.

De ce fait, on s'attend donc aux actions des investisseurs locaux et surtout les étrangers et que le pays va en bénéficier le plus. On s'attend aussi que ce domaine d'investissement s'entende non seulement en milieu urbain mais aussi et surtout en milieu rural.

La bonne gestion foncière profitera aux agriculteurs car leurs terres seront de mieux en mieux sécurisées. Le monde rural, où l'agriculture constitue principalement leur activité économique, va pouvoir lancer leur production de manière continue car le titre foncier que les paysans obtiennent va leur permettre de travailler sur leur terre en toute sécurité.

Puisque la majorité de la population malgache, soit 80%, sont des paysans, la bonne gestion foncière par la décentralisation permet de résoudre le problème de conflit en matière foncière et de favoriser la production agricole. Elle permet au renforcement de la cohésion sociale. Elle va faire dissoudre tous les conflits en matière foncière et va donc faciliter les procédures de mutation.

Puisqu'on a identifié l'absence de droits de pleine propriété foncière clairs qui est la principale barrière à un accroissement de l'investissement rural et de la productivité agricole,

la réforme de la gestion foncière facilitera donc les crédits basés sur le nantissement. Il serait difficile pour les banquiers d'octroyer de crédits aux paysans si leur terre n'est pas en règle juridiquement. La présence du titre foncier permet aux banquiers d'avoir confiance aux paysans qui ont besoin de financement dans le processus agricole.

Comme la plupart des paysans n'ont pas passé l'école, leur accès à d'autres activités en dehors de l'agriculture paraît difficile. La sécurisation foncière permet aux paysans d'exploiter bien ses terres et va donc stabiliser leur revenu. L'insécurité foncière empêche les paysans d'exploiter ces terres. Dans ce cas, ils deviennent encore plus vulnérables. La réforme de la gestion foncière constitue donc une base pour l'amélioration de la production agricole. Par conséquent, elle joue un rôle contributif à la croissance économique.

## **Section 2 : Problèmes et recommandations**

La compétence des communes bénéficiaires des guichets fonciers sera exigée pour une meilleure gestion. Dans la plupart, les maires ont une faible capacité intellectuelle. Certains n'ont pas même acquis le diplôme de BEPC. Cela constitue donc une barrière au développement de la commune. Même si les communes ont une ambition de se développer, ce serait difficile pour eux car leurs agents ne savent même pas manipuler les outils technologiques nécessaires pour la gestion comme par exemple l'utilisation des ordinateurs.

Face à ce problème, le gouvernement doit prendre conscience qu'il faut mettre une certaines conditions pour les agents administratifs pour promouvoir une meilleure gestion.

La nouvelle gestion foncière exige la pratique de la technologie. La plupart des outils technologiques ne fonctionnent pas sans énergie électrique. Or, Madagascar est encore dans une situation de faible couverture en matière d'électricité surtout dans le milieu rural. L'Etat doit donc faire un grand effort dans ce domaine. De plus, l'ambition de parvenir un milieu rural industriel nécessite aussi cette énergie électrique. L'électricité sera donc une des conditions importante pour le développement du monde rural.

On peut aussi relever un problème de répartition de terres à Madagascar. Actuellement, on assiste à une augmentation de la population dans le milieu rural mais aussi

urbain. Face au problème d'insuffisance d'emploi, le taux de chômage augmente. Comme on a évoqué que la plupart des gens dans le milieu rural présentent une faible capacité intellectuelle, ils ont donc une difficulté d'accéder aux différentes postes de travail nécessitant de diplôme d'étude. La seule chance pour eux est de travailler sur le sol. Or, beaucoup d'entre eux ne possèdent pas de terres à cultiver. L'Etat doit donc mener une politique de répartition de la terre pour réduire l'inégalité sociale et pour faire sortir les pauvres de leur vulnérabilité. Madagascar possède un très vaste terrain tout le monde doit en profiter.

La résolution du problème de la gestion foncière constitue une condition nécessaire pour le développement mais insuffisante. On sait que 80% de la population sont des paysans et que la plupart d'entre eux sont dans la filière rizicole. Or le pays importe encore du riz. On relève donc un problème de faible productivité des paysans. Ce problème peut s'expliquer par la mauvaise pratique traditionnelle en matière de technique de production. L'importation trop importante a un impact négatif sur la vie économique du pays car elle entraîne l'inflation. Pour cela, il faut donc améliorer les techniques de production pour avoir une productivité meilleure. La réforme foncière doit donc s'accompagner de la réforme agraire. En plus, le gouvernement doit aussi favoriser le marché financier favorable au crédit agricole. Il faut donc aider les paysans techniquement et financièrement pour rendre une meilleure production agricole tournée vers l'économie de marché et sortir de l'économie de subsistance.

## **CONCLUSION**

En conclusion, la nouvelle politique foncière marque le passage du principe de domanialité vers le principe de propriété. Le gouvernement actuel essaie de rapprocher la légitimité et la légalité en matière foncière. Depuis longtemps, la gestion foncière était centrée sur les 29 circonscriptions et s'avère insatisfaisante. Cette centralisation de la gestion foncière présente une faible capacité de délivrance des titres fonciers face à une demande considérable. Le pays a rencontré des problèmes fonciers pour différentes raisons, notamment dans la gestion foncière : état dégradé des archives, complexité des lois, procédure d'immatriculation longue, complexe et coûteuse, centralisation excessive, services fonciers démunis et saturés. Tout cela va engendrer des conséquences négatives sur la vie économique et sociale du pays.

comme l'augmentation des pratiques informelles en matière foncière, l'insécurité foncière, les conflits fonciers, la corruption, et surtout la réticence à l'investissement. Ces derniers constituent un obstacle pour le développement du pays.

La réaction du gouvernement est marquée par la relance d'une nouvelle politique foncière qui a pour objet principal 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. Cette nouvelle politique s'articule autour d'un cadre législatif rénové, d'un processus de la décentralisation de la gestion foncière, de la modernisation des outils et de la formation de nouvelles compétences.

Pour que la gestion foncière soit efficiente, l'accent est mis sur la décentralisation par la mise en place des guichets fonciers qui se rattache à la gestion communale. Puisque les situations économiques des communes sont différentes, le gouvernement essaie d'adapter le fonctionnement des guichets à leur capacité en proposant les trois types de guichets fonciers (standard, papier et mobile). La pratique de la décentralisation de la gestion foncière présente des avantages comme l'existence d'un service de proximité qui facilite l'accès à la propriété foncière, l'amplification des ressources financières des communes bénéficiaires des guichets, la relance aux investissements ruraux. Mais on peut relever aussi des problèmes et des recommandations. La plupart des communes présentent une faible capacité en matière de gestion. Dans ce cas, le gouvernement doit favoriser les compétences des communes. On assiste aussi à une répartition inégale des terres surtout dans le milieu rural. La possession des terres ne profite qu'à une minorité. Pour cela, le gouvernement doit mener une politique de redistribution de terres. La sécurisation foncière ne présente pas une fin en soi. Elle doit s'accompagner de l'amélioration de l'accès au financement rural, d'une meilleure politique agricole pour s'orienter vers une économie de marché.

## **Bibliographie**

- Alain Bertrand, novembre 1997, acte colloque - « *Politique de structures et action foncière au service de développement agricole et rural* » ; organisateurs : AFDI, CNASEA, FNASAFER. 235p.

- Le MAP

- Eric Thosun MANDRARA, 2003- « *Court traité de développement* » Plein Sud, l'Harmattan

## **Liste des abréviations**

<b>CF :</b>	Certificat Foncier
<b>CRIF :</b>	Centre de Ressources et d'Informations Foncières
<b>GF :</b>	Guichet Foncier (communal ou intercommunal)
<b>GPS:</b>	Global Position System
<b>MAP:</b>	Madagascar Action Plan
<b>SIG :</b>	Système d'Information Géographique
<b>PLOF :</b>	Plan Local d'Occupation Foncière
<b>PNF :</b>	Programme National Foncier



# ANNEXES

## 1. Tableau de rapport de la décentralisation de la gestion foncière en 2006

Région	commune	T ype de Guichet F oncier	Date d'inauguration	Certifi cats délivr és
Alaotra Mangoro	Amparafarav ola, Sahamamy, Ambohimand roso	GF standard intercomm unal	02/02/20 06	635
Vakinank aratra	Faratsiho	GF standard	20/05/20 06	335
Menabe	Ankilizato	GF standard	15/10/20 06	100
Analanjir ofo	Fénérive Est Ampasina Maningory	C RIF + GF papier	27/10/20 06	20
Analaman ga	Miadanandria na	GF standard	1/11/200 6	14
<b>TOTAL</b>	<b>5 Régions, 7 communes (sur 30 % de leurs fokontany)</b>		<b>1104 fonciers</b>	<b>certificats</b>

A noter que 23 Guichets Fonciers sont constitués ou en cours de constitution, dont 17 communes pour les régions du Vakinankaratra et de l'Amoron'i Mania, et les communes de Mahavanona, Betsako, Ankilivalo,

Ambatondrazaka, Ilaka Est, Ampary et Soavinanadriana

2. Tableau d' objectifs pour 2007 en matière de la décentralisation de la gestion foncière

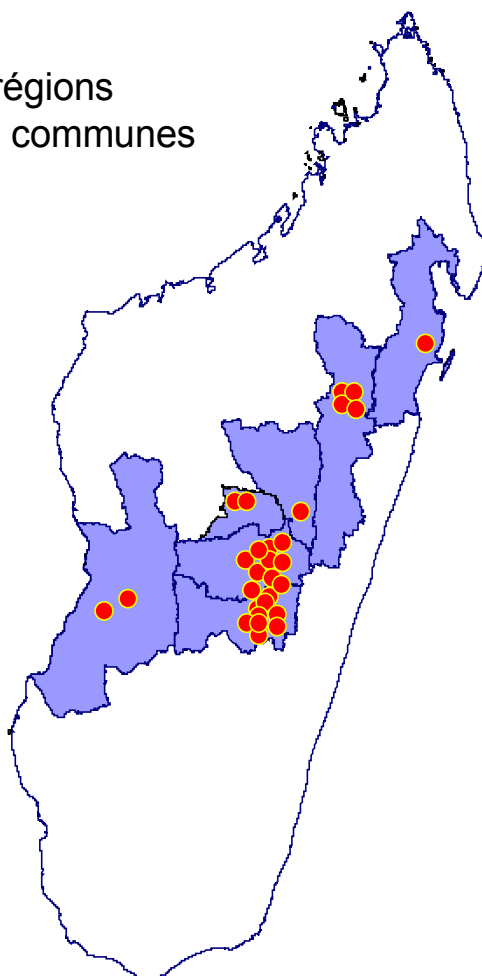
Dispositif GF	Fonctionnel	Constitué	Total
CRIF-GF	19	12	31
Guichet foncier standard	8	0	8
Guichets fonciers papier	141	105	246
Communes concernées	168	117	285
Objectif 2007			188
%/communes Madagascar	11%	8%	18%

3. Carte représentant les réalisations de 2006 et le programme 2007



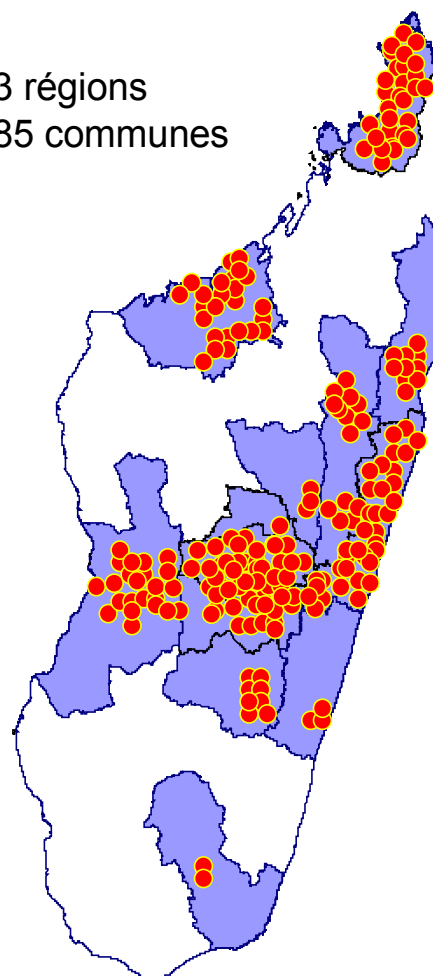
## Réalisations 2006

- 6 régions
- 27 communes



## Programme 2007

- 13 régions
- 285 communes



## **RESUME**

**Nom** : RAMASOMANANA

**Prénoms** : Dinasoa Renel

**Nombre de page** : 69

**Nombre de tableau** : 8

**Titre** : **LA SECURISATION FONCIERE DANS LE CADRE DU MAP**

Depuis longtemps, le système de la gestion foncière à Madagascar est marqué par un système de centralisation. Ce système a connu un dysfonctionnement et un énorme échec car en un siècle, seul 10% du territoire national est titré. De ce fait, l'insécurité foncière a engendré l'augmentation des conflits fonciers. On assistait à une confusion entre les pratiques formelles et informelles. Les investisseurs ont reculé face à cette insécurité. D'une manière générale, la mauvaise gestion foncière de l'administration publique a entraîné des désordres économique et social.

Face à ces problèmes, le gouvernement actuel réagit en menant une nouvelle politique foncière sous la responsabilité d'une cellule de coordination qui est le PNF ou Programme National Foncier. L'objectif principal de cette nouvelle politique est de répondre à la demande massive en sécurisation foncière émanant des usagers. Pour cela, des nouvelles compétences techniques et organisationnelles sont alors prises pour favoriser la gestion foncière.

Le nouveau système de gestion foncière, qui est la décentralisation, est surtout marqué par l'instauration des guichets fonciers auprès des communes réparties sur les 22 régions. Ces guichets sont attachés à la gestion communale. Son rôle principal est de favoriser la délivrance des titres ou certificats fonciers en offrant des services de proximité aux usagers. Ce système de décentralisation incitera les investisseurs et constituera une base d'un développement économique surtout dans le milieu rural en s'accompagnant par d'autres mesures comme la réforme agraire, la favorisation du marché financier. L'économie rurale va par la suite tourner vers l'économie de marché.

**Directeur du mémoire** : MANDRARA T Eric

**Adresse de l'auteur** : IPF 41 Bis Ambohijafy Itaosy