



REPOBLIKAN'I MADAGASIKARA
Fitiavana - Tanindrazana - Fandrosoana



**MINISTRE D'ETAT EN CHARGE DES PROJETS PRESIDENTIELS, DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE
ET DE L'EQUIPEMENT**

Lettre de Politique Foncière

2015 - 2030

Sommaire

A.	POURQUOI UNE NOUVELLE POLITIQUE FONCIERE ?	3
1.	PERSPECTIVES HISTORIQUES	3
2.	LES ACQUIS DE LA REFORME FONCIERE DE 2005	3
3.	CONSTATS	4
4.	ENJEUX	5
5.	UNE POLITIQUE EN COHERENCE AVEC LES CADRES EXISTANTS	6
6.	UN PROCESSUS PARTICIPATIF ET INCLUSIF	7
B.	VISION, OBJECTIFS ET PRINCIPES DE LA LETTRE DE POLITIQUE FONCIERE	7
1.	VISION ET FINALITE	7
2.	OBJECTIFS	7
C.	ORIENTATIONS ET AXES STRATEGIQUES	8
	ORIENTATION 1: SECURISER LES DROITS DANS LEUR DIVERSITE	8
	ORIENTATION 2: GERER ET PLANIFIER DE FAÇON CONCERTEE LES USAGES DU FONCIER	9
	ORIENTATION 3: FACILITER L'ACCES AU FONCIER ET SA VALORISATION,	10
	ORIENTATION 4: AMELIORER ET METTRE EN SYNERGIE LA DECENTRALISATION ET LA DECONCENTRATION DE LA GESTION FONCIERE	11
	ORIENTATION 5: S'ENGAGER SUR LA TRANSPARENCE ET LA REDEVABILITE	12
D.	STRATEGIE DE MISE EN ŒUVRE	13
1.	PRINCIPES DE MISE EN ŒUVRE	13
2.	MONTAGE INSTITUTIONNEL	14
3.	LE PROGRAMME NATIONAL FONCIER (PNF)	14

A. Pourquoi une nouvelle politique foncière ?

1. Perspectives historiques

La gouvernance foncière actuelle résulte du concours de plusieurs facteurs politico – administratifs, juridiques, et socioculturels, qui sont liés à l’histoire de Madagascar.

La reconnaissance sociale à la base des droits – Avant la colonisation, les systèmes fonciers variaient selon les territoires et les royaumes. Dans la plupart des cas, leur gestion relevait de la prérogative des souverains. Les principes de *tanin’ny razana*, *solam – pangady* et de *maintimolaly* étaient les piliers des règles locales et étaient à la base de la reconnaissance sociale des droits fonciers. Ces droits pouvaient être entérinés par les souverains en contrepartie d’un système d’imposition censitaire prélevée sur la production, le *Hetra santa – bary*.

L’administration coloniale crée les droits aux bénéficiaires des colons – A partir de 1896, l’administration, dans une perspective d’organiser et de légaliser l’accaparement des espaces productifs, instaurait le système Torrens dont le principe est d’apurer tout droit antérieur conféré par les systèmes autochtones. Ce système fait de l’Etat colonial le propriétaire de l’ensemble des terres, sur la base du principe de domaniaité des terres, et le seul capable de reconnaître les droits sur les terrains par l’immatriculation et l’inscription dans le livre foncier ; les *tanin-drazana* peuvent être reconnus mais doivent faire l’objet d’immatriculation. L’Etat colonial délimitait de vastes espaces appelés Périmètres de Colonisation destinés à être vendues aux entreprises coloniales et tentait de cantonner les populations dans des réserves indigènes. Les lotissements ainsi octroyés sont appelés des concessions coloniales. Les services fonciers et les procédures de délimitation topographique et d’immatriculation sont conçus, proportionnés et adaptés pour les seules entreprises coloniales.

L’Etat Malagasy prolonge l’héritage colonial – A la déclaration de l’indépendance en 1960, le système foncier en place s’inscrit dans l’héritage de la colonisation : continuité du système Torrens au profit de l’Etat *Malagasy* ; adaptation des opérations collective d’immatriculation (cadastre) ; maintien de la structuration des services fonciers. La délivrance d’un document de propriété est désormais possible pour les citoyens Malagasy mais les demandes de titres sont rares et se heurtent à des procédures longues et coûteuses, à l’éloignement des services étatiques, ainsi qu’aux dispositifs institutionnels qui demeurent non adaptés. Cela se traduira par une accumulation continue, au fil des décennies, de plusieurs milliers de demandes en instance au niveau des services fonciers. Au niveau local, les systèmes fonciers font de preuve de résilience et demeurent principalement basés sur les règles d’origine locale et coutumière. La reconnaissance sociale des droits, socle de la sécurisation foncière, ne s’avère plus systématiquement suffisante, et elle est de plus en plus souvent couplée à des pratiques de recours à l’écrit pour documenter les droits et leur transfert. Ces « petits papiers », mode de sécurisation des transactions, ne peuvent pas être reconnus comme des preuves de droits de propriété.

La réforme de 2005 pour concilier les pratiques locales légitimes et le cadre légal - La réforme foncière de 2005 a initié la reconnaissance des systèmes d’appropriation et de validation des droits de propriétés fonciers légitimes, et l’instauration des institutions et des dispositifs de proximité permettant la formalisation des droits. Elle a permis la coexistence de deux systèmes : la gestion foncière déconcentrée assurée par les services fonciers de l’Etat, continue d’octroyer les droits de propriété par l’immatriculation ; la gestion foncière décentralisée opérée par les guichets fonciers communaux qui reconnaissent les droits de propriété par la certification.

2. Les acquis de la réforme foncière de 2005

Des innovations juridiques, institutionnelles, et techniques pour la sécurisation foncière – L’objectif de la politique de réforme adoptée en 2005 est de « répondre à la demande massive en sécurisation foncière, dans de brefs délais et à des coûts ajustés au contexte économique, par la formalisation des droits fonciers non écrits et par la sauvegarde et la régularisation des droits fonciers écrits ». Sa mise en œuvre a été construite autour de quatre axes stratégiques : 1) la restructuration, modernisation, et l’informatisation des conservations foncières et topographiques, 2) la décentralisation de la gestion foncière, 3) la rénovation de la réglementation foncière et domaniale, et 4) la mise en œuvre d’un plan national de formation aux métiers du foncier. Bien que sa mise en œuvre se soit étalée sur une période de dix années, du fait de la crise politique débutée en 2009,

elle n'a pas bénéficié des conditions politiques et financières optimales pour permettre la réalisation intégrale des actions prévues, leur extension au niveau national, et l'induction d'impacts mesurables à court terme. Elle a néanmoins permis de véritables innovations qui constituent le socle de la présente politique foncière.

Suppression de la présomption de domanialité et reconnaissance légale des droits de propriété locaux – Les principales innovations juridiques sont : la reconnaissance légale des occupations comme des droits de propriété, la certification foncière, et la création du statut de Propriété foncière Privée Non-Titrée pour inclure tous les terrains appropriés et non titrés.

La révision des statuts fonciers – La Loi de cadrage de 2005 a amené au développement de nouveaux textes relatifs à la gestion de la propriété privée non – titrée (2006 – 031), à la gestion du domaine public (2008 – 013) et du domaine privé de l'Etat et des Collectivités (2008 – 014). Si les textes sur la gestion de la Propriété Privée Titrée et des aires à statuts spécifiques n'ont pu être adoptés, d'autres lois ont été promulguées telles que celles portant création de l'ordre des géomètres experts (2011 – 005) et celle sur le statut du notariat (2007 – 026). Plusieurs textes réglementaires, dont l'arrêté de création du Fonds National Foncier, ont complété les grandes dispositions légales.

Les guichets fonciers communaux – Les innovations institutionnelles ont porté sur la décentralisation de la gestion foncière, caractérisée par la création au niveau des Communes de compétences nouvelles relative à la gestion de la propriété privée non-titrée, par le biais des Guichets fonciers communaux. Fin 2014, 490 Communes ont ouvert des Guichets fonciers, et 120.000 certificats fonciers ont été inscrits. La gestion de proximité est aussi illustrée par l'extension de la compétence du conseil communal pour l'arbitrage des litiges liés à la certification foncière. La sentence arbitrale formulée a une portée équivalente à un jugement rendu en première instance. Plus largement, la mise à disposition de la population d'une administration de proximité et la reconnaissance de la propriété foncière sur la base d'un processus social, local et contradictoire, la décentralisation a démocratisé le processus de validation des droits par l'institution des commissions participatives de reconnaissance locale et l'a rendu plus légitime.

Les guichets uniques déconcentrés – Les innovations dans le cadre du schéma directeur de modernisation de l'administration ont concerné la multiplication des circonscriptions et la création des Guichets Uniques destinés à articuler le fonctionnement des circonscriptions domaniales et topographiques. Passées de 29 à 38 au niveau national, 27 des circonscriptions ont été transformées en Guichet unique et ont toujours pour objectif de raccourcir le délai d'instruction des procédures liées à l'immatriculation foncière et aux opérations subséquentes.

Les nouveaux systèmes d'information – Les innovations technique sont consisté en la création au niveau des administrations foncières déconcentrées et décentralisées de systèmes d'information basés sur des plans et des logiciels de gestion de l'information foncière : l'acquisition d'images de haute résolution sur 116.000 km², soit un cinquième de la superficie nationale, la numérisation totale ou partielle des informations foncières dans 20 circonscriptions, et la couverture en Plans Locaux d'Occupation Foncière, innovation clé de la réforme, sur un tiers du territoire malagasy.

Des formations destinées aux acteurs du secteur foncier – En dix ans, plus de 10 000 personnes ont été formées à la nouvelle législation foncière : élus, magistrats, société civile, agents de guichets fonciers. De façon plus spécifique et pour homogénéiser la formation pour les agents des guichets fonciers, deux cursus ont été créé avec l'Institut National pour la Décentralisation et le Développement Locale (INDDL).

La présente politique s'appuie intégralement sur les fondations juridiques, institutionnelles et techniques de la gestion foncière bâties par la politique de réforme foncière adoptée en 2005. Elle réaffirme ses principes constitutifs et s'inscrit dans sa continuité.

3. Constats

Malgré ces acquis, différentes situations problématiques perdurent.

Des situations foncières non prises en compte par le dispositif légal – Le dispositif légal n'offre à l'heure actuelle aucune solution de reconnaissance de droits aux individus et collectifs occupant les terrains régis par des textes obsolètes (opérations cadastrales inachevées, AMVR, ZAF...), les terrains titrés abandonnés par leurs propriétaires et les espaces à gestion communautaire.

Un recours limité à la formalisation – Une faible proportion des détenteurs de droits ont formalisé leurs droits de propriétés auprès des services fonciers et des guichets fonciers. Plusieurs raisons expliquent cela : la majorité juge que leurs droits sont sécurisés grâce à la reconnaissance sociale et à l'utilisation de « petits papiers » comme acte de transfert de droits ou preuve de propriété, et doit répondre à d'autres priorités que l'enregistrement légal. Quand bien même ils en ont besoin, les délais et coûts d'instruction demeurent élevés (Titre), ou augmentent (Certificat foncier) ;

Un décalage entre les informations foncières et les réalités de terrain – Les propriétaires privés sur les terrains titrés ne sont pas entièrement sécurisés lorsque les archives sont détériorées ou manquantes ou lorsque les informations sur leurs droits ne sont pas actualisées dans les livres fonciers. Cela découle notamment de la rareté de l'enregistrement des mutations (coûts élevés et procédures complexes d'enregistrement, difficulté à prouver les liens de parenté, problème d'état civil, etc.),

Un manque de transparence – L'accès aux informations foncières demeure difficile tant pour les acteurs privés que publics. L'opacité des procédures et la persistance de la corruption découragent les usagers, freinent la sécurisation effective et créent des freins au développement.

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

Absence d'éléments de politique pour la gestion foncière en milieu urbain – les actions conduites dans le cadre de la réforme ont majoritairement porté sur le monde rural et la modernisation des services fonciers n'a pas eu de retombées majeures sur la gestion foncière en milieu urbain.

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

Conflit d'usages et manque d'articulation entre les politiques sectorielles. Le manque d'articulation des programmes sectoriels et l'insuffisante collaboration entre les secteurs freinent les projets publics et privés et augmentent les risques de conflits d'usage.

4. Enjeux

Par ailleurs, de nombreux enjeux sont à prendre en compte.

L'articulation des dynamiques locales, nationales et internationales ainsi que la conciliation des besoins et usages en terre résultant d'une grande diversité d'intérêts de nature économique, sociale, et écologique, doivent être au cœur de la politique foncière ;

Le maintien de la paix sociale et le respect des droits existants rappellent, dans un pays où coexistent des systèmes fonciers variés, l'importance de renforcer l'articulation du légitime et du légal pour la reconnaissance de la propriété et de l'usage des terres, l'arbitrage des conflits et la facilitation de l'accès à la terre ;

La croissance démographique et les mouvements migratoires intérieurs facteurs d'accélération de l'urbanisation nécessitent des accompagnements viables en matière de politique de l'habitat et du logement, accessible à tous.

La micro – parcellisation des patrimoines fonciers par le jeu des héritages affectant l'accès des jeunes ruraux, et le sort des paysans sans – terre appellent à la mise en place de dispositifs fonctionnels d'aménagement ou de redistribution des terres de l'Etat.

Les phénomènes liés aux changements climatiques (sécheresse, inondation, désertification, épuisement des ressources naturelles), **couplés au manque d'alternatives économiques pour les populations pauvres en milieu rural**, catalysent l'exode rural, l'installation dans les Aires Protégées, ou les occupations illicites de la propriété privée. Cela souligne l'importance de mener en synergie des actions sur le foncier des opérations multisectorielles allant de la valorisation durable des ressources naturelles renouvelables à la promotion

d'activités socio-économiques diversifiées. Cela rappelle également l'impératif de respecter les avis et droits des populations locales ;

La rôle de Madagascar au niveau international en tant que grenier alimentaire et terre d'accueil pour les investisseurs agricoles, miniers, des mines, touristiques souligne l'importance d'articuler la politique foncière aux autres politiques sectorielles et, sur la base de choix affirmés et du principe de souveraineté alimentaire, de concilier les objectifs de développement de l'agriculture familiale, de sécurité alimentaire, et de valorisation complémentaire des terres par l'investissement privé.

Ces constats et enjeux convergent vers la nécessité de mettre en place une politique foncière plus inclusive, répondant aux enjeux actuels et futurs, mais s'ancrant dans les principes adoptés en 2005. La période de mise en œuvre de cette nouvelle politique foncière est fixée pour les quinze prochaines années, couvrant la période 2015 – 2030.

5. Une politique en cohérence avec les cadres existants

La Lettre de Politique Foncière s'inscrit dans les orientations politiques nationales et internationales précisées par :

La Constitution malagasy – La constitution met en évidence l'engagement de l'Etat dans la réforme juridique et institutionnelle du foncier : *« l'Etat assure la facilité d'accès à la propriété foncière à travers des dispositifs juridiques et institutionnels appropriés et d'une gestion transparente des informations foncières ... »*

Le Programme Général de l'Etat – Le PGE vise à asseoir un développement inclusif et durable fondé sur une croissance inclusive pour combattre la pauvreté, la vulnérabilité et la précarité. son objectif est *« D'améliorer le climat des investissements et des affaires ; de promouvoir les investissements en ciblant des zones prioritaires pour la création et la conservation des Réserves Foncières Touristiques (RFT) ; la maîtrise du développement urbain et la gestion des espaces ; de mettre en œuvre la Politique foncière et moderniser le Service des domaines ; et de développer la compétence locale à travers la création d'une école nationale de formation des fonctionnaires territoriaux »*. Le PGE priorise également *« la consolidation et l'achèvement du processus de décentralisation et de déconcentration »*.

Le Plan National de Développement - Le PND sera mis en œuvre dans le cadre d'une réelle décentralisation effective caractérisée par le transfert effectif de pouvoirs et de ressources conséquentes aux collectivités territoriales décentralisées, la maîtrise du foncier, du développement urbain et de l'économie informelle en tant que leviers de développement, le maillage d'infrastructures économiques selon une logique d'espaces moteurs et de relais, et enfin l'identification d'espaces de solidarité centrés sur le développement local. Ses axes stratégiques, mettent l'accent sur *« les conditions d'exploitation optimale des ressources naturelles ainsi que des atouts physiques des territoires et de leurs contraintes en particulier le foncier, ... »*

Le Compact National de CAADP, soutenant la mise en œuvre du Programme sectoriel agriculture, élevage et pêche (PSAEP) – attend l'intégration des enjeux et défis sectoriels, dans la consolidation de la politique foncière, notamment ceux de l'agriculture qui vise *«...l'instauration d'une transparence dans la gouvernance des ressources et des espaces de productions ...»*,

Le Code de la décentralisation – Qui promeut la décentralisation effective par la responsabilisation de la population dans la gestion des affaires locales, par la création et le transfert des ressources et des compétences nécessaires, tout en garantissant un dispositif d'appui, de conseil et de contrôle par les instances déconcentrées.

Les Directives Volontaires pour la Gouvernance Foncière (FAO) – Ces directives proposent un cadrage dans la démarche de formulation de politique foncière, afin que les propositions constituent des pratiques acceptables à travers des principes et des normes internationalement reconnus pour l'instauration de gouvernance et de pratique responsable. Ces directives visent à promouvoir au final, l'accès équitable à la sécurité alimentaire en mettant l'accent sur les populations vulnérables et marginalisées, mais aussi, la stabilité sociale, la sécurité en matière de logement, le développement rural, la protection de l'environnement, ainsi que le développement économique et social durable.

La Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones – Cette déclaration incite la reconnaissance et la protection juridique des droits de possession, d'usage, de mise en valeur, et de contrôle des peuples autochtones sur les « *terres, territoires et ressources qu'ils possèdent et occupent traditionnellement ou qu'ils ont utilisés ou acquis...* », tout en « *en respectant dûment les coutumes, traditions et régimes fonciers des peuples autochtones concernés* » et en leur donnant droit à une réparation équitable en cas de dommage.

6. Un processus participatif et inclusif

La présente Lettre de politique foncière résulte d'un processus participatif et inclusif, initié par le Ministère en charge du foncier. Ce processus, officiellement lancé le 17 juin 2014 lors d'un atelier organisé sous le haut patronage du Président de la république, a débuté par une large consultation d'acteurs issus de différents secteurs dans le cadre de réunions et d'ateliers tenus aux niveaux des provinces et de la capitale. Les résultats de ces différentes consultations sont alimentés de façon répétée les travaux du Comité Technique de préparation, composé des représentants de cinq collèges d'acteurs –élus, administrations, société civile, décideurs publics et opérateurs privés. La synthèse de ces réflexions a été présentée et débattue lors du Forum national pour la consolidation de la politique foncière et sur les Directives Volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers les 17, 18, 19 février 2015.

B. Vision, objectifs et principes de la Lettre de Politique Foncière

1. Vision et finalité

Une gestion foncière concertée et transparente, une planification inclusive de l'usage des espaces, et un accès sécurisé à la terre pour tous, hommes et femmes, permettent un développement socio-économique durable porté par la population, ouvert aux investissements, et ancrés dans les dynamiques locales.

Plus précisément, la politique foncière a pour finalité de contribuer :

- à la consolidation et la reproduction de l'agriculture familiale,
- à la valorisation durable et le respect des ressources naturelles renouvelables,
- au développement urbain inclusif et harmonisé,
- à la régulation des investissements agricoles, miniers, touristiques,
- développement des collectivités décentralisées,
- au maintien de la paix sociale,
- à l'inclusion de tous, quel que soit leur sexe, leur âge, leurs ressources, dans les processus d'accès à la terre, de sécurisation des droits légitimes, et de valorisation de la terre.

2. Objectifs

Objectif général – Faire du foncier un levier de développement grâce à la sécurisation de la diversité des droits, à une gestion foncière concertée et à la conciliation des besoins actuels et futurs en terre.

Objectifs spécifiques –

- Reconnaître la diversité des situations foncières et offrir à tous la possibilité de protéger légalement leurs droits,
- Concilier les besoins et intérêts des acteurs sur le territoire, et prévoir leur complémentarité et combinaison dans le temps,
- Satisfaire les besoins en terres pour les activités socio-économiques et environnementales,
- Optimiser la gestion foncière par les institutions,
- Améliorer le service public à tous les acteurs concernés par le foncier,

Principes - La politique foncière s'inscrit en accord avec les principes : de dignité humaine, de non-discrimination, d'équité et justice, d'égalité des sexes, de consultation et participation, de redevabilité, d'Etat de droit, de décentralisation et déconcentration effectives et de caractère éminemment public de la sécurisation foncière.

C. Orientations et axes stratégiques

Les orientations impliquent la révision du dispositif légal et une articulation à l'ensemble des politiques sectorielles. Elles doivent de plus donner lieu à des activités définies et mise en œuvre dans le cadre d'une gouvernance ouverte à tous et transparente.

Orientation 1: Sécuriser les droits dans leur diversité

L'orientation 1 a pour objectif de reconnaître la diversité des droits fonciers et de leur fournir une protection légale. Il s'agira d'adapter des outils juridiques à chaque situation, allant de la protection des droits portant sur des espaces de gestion communautaire à la sécurisation des droits transférés de façon temporaire (métayage ou autre arrangement). Il s'agira également de reconnaître les droits sur des terrains ayant fait l'objet de procédures d'enregistrement inabouties, devenues inadaptées ou incluant des étapes trop complexes. Dans tous les cas, les processus de reconnaissance ou les procédures de formalisation doivent être accessibles (simplicité, coût limité) et cohérentes avec les réalités de terrain.

Axe 1.1: Actualiser l'information foncière sur la Propriété Privée Titrée (PPT) en partant des réalités de terrain

- Les problèmes existants sur les terrains abandonnés de longue date par leurs propriétaires ou régis par des textes obsolètes seront résolus à court terme. Ces terrains devront être enregistrés aux noms de leurs occupants actuels. La reconnaissance légale des appropriations se fera grâce à l'annulation des éventuels textes régissant ces terrains, la réalisation préalable d'un inventaire des parcelles et de leurs occupants, et à la mise en œuvre d'une procédure simplifiée, innovante et peu coûteuse, voire gratuite. Ajouté à cela, des diagnostics menés de façon participative pourront permettre l'identification de solutions collectives nécessaires à la gestion des espaces aménagés (Aire de Mise en Valeur Rurale, Zone d'Aménagement Foncière, etc.). Les opérations cadastrales inachevées seront fermées pour permettre la sécurisation des droits sur la base des acquis (PVCB, acte de jugement) et des situations actuelles par l'immatriculation ou la certification.
- Le nombre de dossiers de demande d'immatriculation en instance sera résorbée par la mise en œuvre d'une stratégie spécifique. Celle-ci inclura l'information préalable des usagers afin de les informer de l'obligation de confirmer leurs demandes et de poursuivre la régularisation, et inclura, par la suite, un délai « d'extinction ».
- Pour favoriser l'actualisation des inscriptions dans le livre foncier, les droits d'enregistrement des actes seront réduits au maximum, et en parallèle, des opérations d'allègement fiscal pourront être menées. Dans les situations rendues insolubles par l'absence d'archives (*boky rovitra*) ou de preuve de succession, l'occupant actuel sera reconnu par des procédures simplifiées.

Axe 1.2: Sécuriser les espaces à gestion communautaire

- Afin de reconnaître légalement les systèmes de droits fonciers propres aux espaces à gestion communautaire, les communes et les communautés identifieront ces espaces à gestion et les feront figurer dans des documents d'information (PLOF, SAC...). Ces espaces seront reconnus par la création et la mise en œuvre d'un statut spécifique qui n'interférera pas avec les règles propres aux communautés (DINA...structures traditionnelles).

Axe 1.3: Accompagner la sécurisation des transactions

- Des dispositifs d'accompagnement seront mis à disposition au niveau des communes pour améliorer la sécurisation des transactions dans le cas de transfert temporaire de droits (métayage, location, prêt) comme dans le cas de transferts définitifs (vente, héritage). Ils se baseront sur l'appui à l'établissement et à la conservation d'actes incluant les informations minimum nécessaire à leur solidité juridique.

Axe 1.4: Mettre en place les conditions favorables pour la formalisation des droits sur la Propriété Privée Non Titrée (PPNT)

- Le recours et l'accès à la certification à l'échelle du territoire communal seront facilités (information, coût accessible, délai raisonnable, articulation à des opérations de recensement fiscal systématique des parcelles). Ainsi, la reconnaissance sociale locale des droits restera la base des procédures de formalisation sur la PPNT.
- En milieu urbain, les procédures de certifications seront adaptées (car celles-ci ne peuvent pas reposer uniquement sur la reconnaissance sociale locale) grâce à une levée topographique, à l'ajustement de la commission de reconnaissance locale, voire à l'utilisation de marqueurs physiques.
- La valeur probante du certificat foncier sera consolidée.
- L'inscription des Certificats Fonciers au nom des femmes sera favorisée lorsque ces dernières sont propriétaires ou copropriétaires.

Axe 1.5: Simplifier les procédures d'enregistrement des droits

- L'inscription des mutations devra être facilité par la mise en place de services de proximité, des procédures simplifiées, et des coûts ajustés aux profils des parties (particuliers, agences immobilières).
- L'impôt relatif à l'enregistrement des transactions sera plus clair grâce à, la mise en place de méthodes transparentes d'établissement des valeurs et sera éventuellement revu à la baisse. De plus, l'enregistrement des transactions pourra ne plus constituer une condition à l'inscription au niveau des services fonciers et des communes.

Orientation 2: Gérer et planifier de façon concertée les usages du foncier

L'objectif de l'orientation 2 est de concilier les besoins et intérêts des acteurs ainsi que de prévoir leur complémentarité dans l'espace et le temps. De façon participative et concertée, il s'agira d'identifier les statuts des terres à l'échelle locale pour faciliter l'élaboration et la mise en œuvre d'outils d'aménagement du territoire.

Axe 2.6: Etendre progressivement le PLOF à tout le territoire

- Il s'agira ici d'obtenir des images de haute précision et de poursuivre la numérisation et la mise à disposition des informations foncières pour fournir un Plan Local d'Occupation Foncière aux communes qui en ont besoin et constituer un nouveau plan de repérage à l'ensemble des services de l'Etat.

Axe 2.7: Identifier de façon participative et progressive les statuts fonciers au niveau communal

- En priorité et en préalable à toutes autres délimitations, les communautés et les communes identifieront sur terrain et dans les zones jugées prioritaires les terres relevant de la PPNT et les espaces à gestion communautaire pour les reporter dans le PLOF. Avec l'appui des services fonciers, elles pourront ensuite identifier toujours sur terrain, et dans ces mêmes zones, le Domaine Public ainsi que le Domaine Privé de l'Etat titré et non titré.

Axe 2.8: Articuler la gestion foncière et planification territoriale

- Au niveau local, cette articulation se basera sur la prise en compte des statuts fonciers et l'inclusion des usagers et propriétaire de droits fonciers dans les processus d'élaboration des outils d'aménagement (SAC, PuDé, PuDi, Plan d'urbanisme, etc...). Un travail collectif portera sur les modalités de mise en œuvre des orientations d'aménagement en incluant des outils de gestion foncière (par exemple, en attachant des obligations à certaines propriétés).

Axe 2.9: Améliorer la gestion du domaine public

- L'implication des Communes dans la gestion du Domaine Public, de l'Etat ou de la Commune, sera renforcée. Cela passera entre autres par une redynamisation des actions de la police domaniale. Par ailleurs, le Domaine Public communal sera étendu aux espaces dédiés aux infrastructures communales (école, centre de santé...).

Axe 2.10: Repréciser de façon concertée les limites et usages au sein des aires protégées

- Afin de favoriser la protection et la gestion durable des ressources naturelles renouvelables, les limites des aires protégées et les usages autorisés au sein de celles-ci seront reprécisés en respectant les statuts existants (PPNT, espace de gestion communautaire, domaine public, etc.).

Orientation 3: Faciliter l'accès au foncier et sa valorisation,

L'orientation 3 a pour objectif de satisfaire les besoins en terres pour le renforcement ou le développement d'activités à dimension socio-économiques et environnementales. Elle prévoit pour cela la gestion renouvelée du Domaine Privé de l'Etat et, grâce à l'élaboration de la loi sur les statuts spécifiques, l'accès à la terre au sein de réserves foncières.

Axe 3.11: Finaliser la législation sur les statuts spécifiques

- De façon concertée, il s'agira d'élaborer loi et les décrets d'application sur les statuts spécifiques qui concernera entre autres : les aires protégées et les forêts, les espaces à gestion communautaire, les réserves foncières communales, et les réserves foncières de l'Etat.

Axe 3.12: Gérer de façon active le patrimoine de l'Etat pour sa valorisation

- Dans un premier temps, les services fonciers feront l'inventaire du Domaine Privé de l'Etat titré et recenseront leur type de mise en valeur. Sur cette base, ils optimiseront ou réorienteront leur affectation et attribution en faisant de la paix sociale un objectif prioritaire (sur les terrains occupés, la sécurisation des occupants sera réalisée). Sur les terrains affectés ou cédés de façon temporaire à des tiers, ils renforceront également le suivi et le recouvrement des recettes.
- Dans un second temps et en fonction des besoins et priorités, les services fonciers, en appuyant les communautés et les communes, participeront à l'inventaire du Domaine Privé de l'Etat non titré pour identifier des réserves foncières.

Axe 3.13: Faciliter l'accès à la terre au sein de Zones Réservées en milieu urbain et en milieu rural

- Une fois identifiés la PPNT, les espaces à gestion communautaire, et les espaces protégés pour leurs ressources environnementales, il s'agira de constituer de façon participative et locale des zones réservées soumises à des règles spécifiques de gestion.
- Des zones réservées seront dédiées aux usages et besoins locaux (extension de l'agriculture familiale, extension de l'habitat, extension de la ville, reboisement, etc....) et gérées par les Collectivités Territoriales Décentralisées et en particulier les Communes, avec l'aval et la supervision de l'Etat¹. Les terres seront allouées de façon transparente et concertée, et pourront bénéficier dans certains cas à des populations vulnérables et à des usages prioritaires (logement urbain, agriculture de proximité, etc....). Les terres pourront être appropriées sur des superficies ajustées et certifiées.
- Des zones réservées seront dédiées à l'investissement (agricole, touristique, etc.,...) et gérées par les services fonciers et les ministères concernés en concertation avec les communes. Les terres seront allouées et gérées de façon transparente par la publication d'une base de données, et éventuellement par la création d'un service spécialisé au sein de l'administration foncière. L'accès à la terre se fera sur des superficies attribuées de façon progressive en fonction de la mise en valeur effective. Il se limitera à droits d'usages, accordés pour une durée précise, définie en fonction de la nature du projet et conditionnée au respect d'un cahier de charge établi de façon concertée.
- Ces zones réservées seront créées de façon prioritaire en milieu urbain où les besoins des populations et en infrastructures sont aigus. L'accès à la terre, en milieu urbain et rural, sera dans la mesure du possible couplé à d'autres programmes d'appui sectoriel (par exemple, accès au crédit, conseils agricoles, etc.).

¹ Cette formulation n'a pas été débattue lors des réunions de préparation de la LPF ou lors du Forum National. Deux formulations s'opposent : la formulation n°1 (débattue et actée lors du Forum national) : « gérées par les Communes » ; la formulation n°2 : « gérées par les Collectivités Territoriales Décentralisées et en particulier les Communes, avec l'aval et la supervision de l'Etat »

Axe 3.14: Repréciser les conditions de mise en cause de la propriété privée

- Afin d'inciter les propriétaires à la valorisation de leur patrimoine foncier, les conditions de l'application de la notion d'abus de droit de propriété seront redéfinies et les sanctions fiscales seront priorisées.
- Dans le cadre de projet d'envergure de nature socio-économique ou environnemental, des balises seront mises en place pour limiter les cas classés de façon abusive « d'utilité publique » et les expropriations (par exemple, par une décision prise au niveau de l'assemblée nationale, etc.). Des dispositifs de négociation et de compensations devront être définis de façon concertée et mis en œuvre de façon transparente pour permettre à des tiers d'en réaliser le suivi et le contrôle.

Axe 3.15: Repenser la régulation du marché foncier

- Afin de faciliter le fonctionnement du marché foncier et de le réguler, des informations sur les prix et valeurs des terrains seront mis à disposition des parties. Une partie des plus-values seront captés pour les reverser aux bénéficiaires d'infrastructures publiques, notamment en milieu urbain où la terre a une valeur élevée.

Orientation 4: Améliorer et mettre en synergie la décentralisation et la déconcentration de la gestion foncière

L'orientation 4 a pour objectif d'offrir des services accessibles à tous les citoyens sur l'ensemble du territoire. Elle prône pour cela promotion de la décentralisation de la gestion foncière, accompagnée par la déconcentration, pour fournir un service de proximité de qualité. Elle insiste sur l'articulation des institutions de gestion foncière et, en parallèle, sur leur accès à des compétences et des moyens adéquats et sur l'identification de moyens de pérennisation.

Axe 4.16: Etendre et améliorer la gestion foncière décentralisée

- Il s'agira de permettre à un maximum de communes de disposer d'un service de guichet foncier, pouvant instruire les demandes de certificat foncier. Par ailleurs, cet investissement sera optimisé par le renforcement d'autres fonctions dévolues à la commune, dont, la gestion des mutations, la sécurisation des contrats fonciers, la gestion des réserves foncières communales, la cogestion du domaine public, la maîtrise de la fiscalité foncière et l'aménagement du territoire.
- Dans ce sens, l'outil du PLOF sera valorisé pour le recensement des parcelles, et comme un outil de qualité pour améliorer la base de données fiscale, identifier les activités des autres secteurs, ainsi que pour contribuer à l'élaboration et à l'actualisation des plans, schémas et autres document d'orientations pour le développement du territoire.
- Les systèmes d'informations foncières associés aux guichets fonciers seront adaptés aux contextes locaux pour être fonctionnels et pérennes, en jouant notamment sur leur ancrage territorial et leurs connexions multisectorielles,
- La création du statut de fonctionnaire territorial pour les agents du guichet foncier et sa mise en fonction permettront de renforcer les compétences techniques des communes et d'alléger les charges liées au fonctionnement du guichet foncier.

Axe 4.17: Etendre et améliorer la gestion foncière déconcentrée

- Il s'agira de couvrir tous les districts de services fonciers².
- Des outils techniques et juridiques, de moyens de travail et un système d'intéressement seront identifiés pour permettre aux services fonciers d'assurer une qualité de service acceptable et à la hauteur des attentes des usagers.
- Afin de simplifier les procédures et de garantir un coût abordable aux usagers, les guichets uniques seront réorganisés et délai maximum de traitement des dossiers sera instauré ;

² Cet axe et cette action, leur formulation n'ont pas été débattue lors des réunions de préparation de la LPF ou lors du Forum National. Ces éléments ont été ajoutés à posteriori. Ils n'ont pas fait l'objet de débat.

Axe 4.18: Renforcer l'articulation entre les guichets fonciers communaux et les services fonciers déconcentrés

- En accompagnement au processus de décentralisation, l'articulation des services déconcentrés aux communes sera renforcée et optimisée en termes d'appui-conseil technique, de suivi et de contrôle de régularité des actes.

Axe 4.19: Informatiser le système d'information foncière

- L'informatisation des services fonciers aura un triple objectif. Elle permettra de sauvegarder et d'archiver les documents fonciers en vue d'une dématérialisation partielle. Elle contribuera à l'amélioration de la conservation grâce à plus de rapidité, de transparence et de possibilité de suivi des informations. A cet égard, la valeur juridique des documents fonciers numériques seront à déterminer. Enfin, l'informatisation permettra la simplification des procédures et éventuellement la réalisation de certains services en ligne. Cette informatisation impliquera ainsi la poursuite des actions de numérisation des documents fonciers et l'opérationnalisation de la gestion de la base d'informations numériques.

Axe 4.20: Renforcer les programmes de formation destinés aux acteurs du secteur foncier

- Afin de renforcer les compétences et connaissances sur le foncier, plusieurs formations seront mise en place. Une école destinée aux agents territoriaux sera créée ou rattachée à une institution existante afin de créer un diplôme adapté aux diverses fonctions du guichet foncier communal.
- Des formations continues (recyclage) destinées aux agents de l'administration foncière et des responsables communaux pour répondre aux exigences des nouvelles activités seront programmées.
- Des formations ponctuelles seront également organisées sur le secteur foncier et ses innovations au profit des décideurs publics, en particulier les maires et les conseillers communaux, techniciens, experts, représentants de la société civile, étudiants, etc.

Axe 4.21: Augmenter le financement des institutions de gestion foncière

- Afin d'assurer le fonctionnement des institutions, une partie des recettes issues de la gestion du domaine de l'Etat sera reversé au Fonds National Foncier.
- Des subventions seront octroyées aux communes afin de compléter les ressources propres des guichets et de contribuer aux dépenses les plus importantes (ouverture de GF, salaire de l'agent...).
- Appuyer l'identification et la mise en place d'un système pérenne qui contribuerait à l'autofinancement des Communes par la création et l'amélioration de ressources propres, notamment par le biais de la fiscalisation de la propriété et des transactions foncières.

Orientation 5: S'engager sur la transparence et la redevabilité

Cette dernière orientation a pour objectif d'améliorer le service public à tous les acteurs concernés par le foncier. Elle encouragera l'inclusion de tous dans la gouvernance foncière et le renforcement des dispositifs de médiation des conflits. Elle exigera un fonctionnement transparent des institutions, un partage de l'information sur les situations foncières, les procédures, mais également sur les activités conduites dans le secteur foncier et leurs impacts.

Axe 5.22: Lutter contre la corruption

- La lutte contre la corruption se basera sur la mise en place d'un processus d'évaluation, de contrôle et de sanctions au sein des institutions en charge du foncier. Elle reposera également sur la standardisation des services ainsi que sur l'information des usagers sur les délais d'exécution et les frais des services. Le maximum d'information foncière sera publié. En cas de problème, l'accès à des recours pour les usagers sera facilité.

Axe 5.23: Garantir une gouvernance foncière inclusive

- Les institutions en charge du foncier devront prendre en compte et inclure la diversité des acteurs dans les processus de gestion, de sécurisation et d’attribution foncière (les autorités locales et coutumières, les femmes, les jeunes, les vulnérables, etc.) et agir de façon transparente pour permettre à ceux exclus ou absents de ces processus de se mobiliser. Cela implique en particulier de mettre à contribution la société civile, dans les prises de décisions relatives au foncier, la définition des actions à mettre en œuvre et le suivi de ces dernières.

Axe 5.24: Améliorer les services et partager les informations

- Afin de promouvoir une gestion foncière transparente et efficace, il s’agira non seulement d’informer les usagers dans le cadre d’un plan national de communication (sur la législation et les procédures, les services, les voies de recours, etc.) mais également de leur donner droit à l’information. Les échanges d’information entre secteurs seront promus par la publication de ces informations et l’établissement d’outils communs. En particulier, les informations sur les transactions foncières à grande échelle engagées par l’Etat seront rendues publiques.

Axe 5.25: Instaurer une redevabilité

- Un système de suivi et évaluation du programme de politique foncière et un système d’audit des institutions seront mis en place afin que les institutions en charge du foncier soient en mesure d’exposer leurs actions et les résultats de leurs actions. Cela devra reposer en partie sur l’inclusion d’indicateurs fonciers dans les systèmes de statistiques nationales, sur la création de système statistique spécifique à l’administration foncière, et sur le renforcement de systèmes de suivi existants. Plus largement, il s’agira d’analyser et de mettre en débat de façon régulière les avancements et limites de la politique foncière, la satisfaction des usagers et l’évolution globale du secteur foncier.

Axe 5.26: Faciliter la résolution des litiges fonciers

- Afin de faciliter la résolution des litiges, des mesures d’accompagnement devront renforcer les dispositifs de médiation au niveau local et mieux reconnaître le rôle joué par les autorités locales et communales à cet égard. Pour les litiges traités par les institutions judiciaires, des procédures et des modalités de travail facilitant le traitement et la résolution des affaires foncières devront être identifiés de façon concertée.

D. Stratégie de mise en œuvre

1. Principes de mise en œuvre

Engagement des acteurs politiques - La mise en œuvre des orientations de la lettre de Politique foncière reposera sur une volonté politique forte, tournée vers l’innovation et s’accompagnant de la mise à disposition, par l’Etat malagasy, de ressources financières et humaines adéquates.

Appropriation et participation des acteurs publics et privés – Les actions de mise en œuvre seront largement appropriées grâce à un travail collectif de définition des activités. Ces dernières bénéficieront d’une implication large des acteurs pour leur réalisation et nécessiteront l’implication engagée des agents de l’état.

Partenariats coordonnés et cohérents à la politique– L’établissement des partenariats pour la mise en œuvre de la Politique foncière sera une priorité. Afin de préserver la cohérence et les orientations de la Politique Foncière, les différents soutiens accordés par les agences d’aide publique et privée au développement seront formalisés dans une Charte de partenariat. Cette dernière établira les principes d’appui à l’organisme de coordination et à la mise en œuvre du Programme National Foncier.

Equilibre dans la mise en œuvre des actions - Les cinq orientations de la lettre de politique foncière seront mise en œuvre parallèlement. L’organisme de coordination veillera à une mise en œuvre équilibrée des différents axes d’intervention.

Mesures transitoires et continuité des services publics de sécurisation foncière – Pour éviter des interruptions des services publics aux usagers en matière de sécurisation foncière, et en attendant le développement des outils méthodologiques et allocations de moyens, des stratégies seront développées pour permettre le fonctionnement continu des services.

2. Montage institutionnel

Maitre d'ouvrage - Le Ministère en charge du foncier, actuellement le Ministère d'Etat en charge des Projets Présidentiels, de l'Aménagement du Territoire et de l'Equipement (MEPATE) continuera d'assurer la maîtrise d'ouvrage du Programme National Foncier. Il sera chargé de la supervision des réalisations des organismes de coordination et d'exécution. Il veillera au bon déroulement du Programme National foncier et vérifiera la conformité de l'engagement des dépenses.

Organisme d'orientation – Un comité interministériel et multi-acteurs rattaché à la primature sera créé pour vérifier la cohérence des activités du Programme National Foncier avec les orientations de la Lettre de Politique Foncière. Il émettra des avis et formule des recommandations à l'attention de l'organisme de coordination et des organismes d'exécution. Il sera présidé par le Ministre chargé de la gestion foncière et composé de représentants des autres ministères concernés, des élus, des représentants de la société civile, ainsi que des bailleurs de fonds soutenant le Programme National Foncier.

Organisme de Coordination – Une Cellule de Coordination de la mise en œuvre du Programme National Foncier rattaché au secrétariat général du Ministère en charge de la gestion foncière veillera à la mise en œuvre des cinq orientations de la politique foncière. Il coordonnera les actions et acteurs par une planification concertée des interventions. Cette cellule sera constituée d'agents de la fonction publique affectés, et de consultants privés, dont les compétences et disciplines sont en adéquation avec les besoins du Programme National Foncier.

Organisme d'Information et de suivi – L'Observatoire du Foncier assurera la production d'études sur la mise en œuvre du Programme National Foncier, sur les orientations de la politique foncière et plus largement sur les thématiques en lien avec le foncier. Il mettra en débat les résultats de ces travaux, rendra compte régulièrement des résultats des études conduites aux différents acteurs, et fournira un conseil aux décideurs.

Comité de révision et de mise en cohérence des textes sur le foncier – ce comité sera créé pour poursuivre la révision des cadres législatifs et réglementaires. Il sera composé entre autres de juristes, magistrats, techniciens des différents ministères concernés, experts fonciers, représentants de la société civile et des opérateurs privés.

Organismes d'exécutions – La mise en œuvre des orientations et axes d'intervention de la Lettre de Politique foncière, impliquera des Ministères, surtout certains de leurs départements Ministériels, des acteurs de la société civile, le secteur privé et des Collectivités Territoriales Décentralisées.

3. Le Programme National Foncier (PNF)

Un document unique - Le Programme National Foncier sera le document planifiant la mise en œuvre des orientations de la lettre de Politique foncière et de leurs axes d'intervention. Il sera élaboré par l'organisme de coordination en concertation avec les différents organismes d'exécutions. Il sera validé par l'organisme d'orientation. La mise en œuvre du programme sera assurée par les organismes d'exécution concernés.

Phasage - La Lettre de Politique Foncière sera mise en œuvre sur 15 ans et sera décliné en 3 programmes d'une durée respective de 5 ans.

Suivi évaluation – une équipe au sein de l'organisme de coordination sera en charge du suivi-évaluation.

Evaluation –Le programme fera l'objet d'audit interne régulier et sera soumis à des évaluations externes.