

# NOTE SUR LE FONCIER A MADAGASCAR

## CONTENTS

Introduction.....	1
I) Définitions .....	2
<b>Les services</b> .....	2
<b>Les documents</b> .....	3
<b>Les outils / procédures</b> .....	4
II) Les acteurs du foncier.....	4
<b>Les Institutions étatiques</b> .....	4
<b>Les organisations de la société civile (OSC)</b> .....	5
<b>Les Institutions coutumières</b> .....	5
III) Les innovations de la réforme foncière de 2005 .....	5
<b>Objectifs et axes stratégiques de la réforme</b> .....	5
<b>Innovation juridique</b> .....	6
<b>Innovation institutionnelle</b> .....	7
<b>Innovation technique</b> .....	7
IV) Limites de la mise en œuvre de la réforme.....	8
<b>La faible dynamique de la certification Foncière</b> .....	8
<b>Les limites des guichets fonciers</b> .....	9
<b>Les oublis de la réforme</b> .....	9
<b>Les problèmes fonciers persistants</b> .....	10
<b>La difficile collaboration entre institutions</b> .....	10
V) Quelles possibilités dans le contexte d'IA .....	11
<b>Conseils sur les démarches</b> .....	11
<b>Les principales limites et les recommandations</b> .....	13
Annexes .....	16
Bibliographie.....	27

## INTRODUCTION

Les systèmes fonciers présents à Madagascar résultent de la cohabitation des systèmes dits **coutumiers ou traditionnels**, qui ont prévalu depuis plusieurs siècles, avec le **système instauré par la colonisation** vers la fin du XIXème siècle jusque dans les années 1960.

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

Ainsi, à la déclaration de l'indépendance, lorsque la nouvelle législation a autorisé **l'accès du simple citoyen malagasy à l'immatriculation foncière**, les services fonciers ont été submergés par une demande massive en

sécurisation foncière. Avec les moyens financiers, humains, logistiques précaires à la disposition de l'Etat malagasy nouvellement proclamé, les demandes ont progressivement entraîné **l'engorgement des services domaniaux**.

Parallèlement, fortement imprégnés de la culture de la documentation des droits incitée par l'administration coloniale, mais faisant face à un système lent, lourd, opaque, cher, et dont les promoteurs sont souvent éloignés des campagnes, les ménages urbains et surtout ruraux ont développé une **pratique locale de substitution au titre foncier : les petits papiers**.

La résurgence des pratiques de reconnaissance coutumière que la législation coloniale n'a pas pu entièrement éradiquer, juxtaposée à un système administratif de validation légale des droits, a entraîné la cohabitation et souvent le conflit de deux systèmes de gouvernance foncière : **le légitime et le légal**.

La législation postcoloniale non seulement n'a pas apporté de solutions aux problèmes vécus par les paysans occupant les terrains anciennement titrés au nom des colons, mais a ajouté d'autres difficultés par la création de nouveaux statuts qui vont vite devenir obsolètes. La coïncidence de tous ces facteurs a entraîné l'installation d'une **crise foncière à Madagascar**.

Après l'échec de plusieurs tentatives ponctuelles de résolution de cette crise, et sous l'impulsion de la plateforme des **Organisations de la Société Civile** créée en 2003, un projet de politique de **réforme foncière a été adopté en 2005**. Elle vise essentiellement à instaurer un système de formalisation massive des droits non-écrits.

Les informations résumées dans cette note résultent de la capitalisation non exhaustive d'ouvrages bibliographiques ainsi que d'entretiens réalisés auprès de différents acteurs du Foncier et de réflexions personnelles. La liste des ouvrages consultés et des professionnels rencontrés sont présentés en dernière partie du document ([Bibliographie](#)).

## I) DEFINITIONS

Avant d'entrer dans le vif du sujet, il est important d'avoir en tête la définition des principaux termes.

### LES SERVICES

#### SERVICE FONCIER

Le service Foncier désigne les structures de l'administration foncière étatique qui sont en charge de l'immatriculation foncière, de la conservation des actes et des opérations liées à la propriété privée titrée et de la gestion du patrimoine foncier de l'Etat. Il comprend :

- ✓ les circonscriptions domaniales (conservation des actes, registres, livre foncier)
- ✓ les topographiques (conservation des plans et bornage des propriétés).

#### GUICHET FONCIER COMMUNAL (GF)

Service administratif créé au sein de la Commune après la réforme de 2005 qui est chargé de :

- ✓ L'instruction des demandes, l'établissement et la délivrance des certificats fonciers ;
- ✓ L'inscription dans les registres parcellaires des droits réels et des charges sur le certificat foncier ;
- ✓ La conservation des actes et plans relatifs aux terrains objet du certificat foncier ;
- ✓ La gestion des biens immobiliers de la collectivité décentralisée de base.

Le fonctionnement et l'Agent du Guichet sont supportés à part entière sur le budget communal.

## LES DOCUMENTS

### TITRE FONCIER

Document attestant les droits de propriété privée **délivré par les services domaniaux** suite à une procédure d'immatriculation foncière, de mutation d'un terrain titré, de finalisation d'une opération cadastrale, ou de prescription acquisitive.

Le titre foncier peut – être individuel ou collectif. Le terme « titre foncier » désigne à la fois l'inscription du transfert dans le livre foncier (registre) qui confère le plein droit au propriétaire, et la délivrance d'un duplicata du titre foncier qui sera remis au propriétaire.

La première démarche consiste à faire une recherche d'informations sur le statut juridique du terrain auprès du Service Topographique. Selon le statut du terrain, la procédure d'immatriculation est différente :

- ✓ Si le terrain est immatriculé au nom de l'Etat, il faut suivre la procédure d'immatriculation simple (transfert de l'Etat à la personne privée occupant le terrain).
- ✓ Si le terrain est déjà immatriculé au nom d'une personne privée, il faut procéder à une mutation de l'ancien propriétaire vers les occupants actuels.
- ✓ S'il y a un contrat de vente entre l'acheteur potentiel et le propriétaire du titre foncier, il faut suivre la procédure de mutation par vente.

Dans tous les cas, les procédures de distribution de titres fonciers sont complexes (plus de 24 étapes), longues (plus d'une décennie) et coûteuses (le coût réel dépasse 300 € par titre).

### LE CERTIFICAT FONCIER (CF)

Acte attestant des droits formalisés sur les **propriétés privées non – titrées**. Le certificat foncier confère les pleins droits de propriété (disposition, usufruit, transfert) à son détenteur. Il est assigné d'une valeur juridique pleine (opposable aux tiers) jusqu'à ce qu'un droit antérieur légalement prouvé puisse l'annuler.

Il est **signé par le maire** à l'issue d'une procédure de certification foncière qui comporte un affichage public, une reconnaissance locale contradictoire, et l'inscription dans le registre parcellaire.

Le certificat foncier peut être individuel ou collectif.

La certification foncière est une méthode pour mettre à la disposition des populations des certificats obtenus plus rapidement, peu coûteux et délivrés au plus proche des habitants, c'est-à-dire dans des guichets fonciers communaux.

### LES PETITS PAPIERS

Cette appellation désigne l'ensemble des **documents**, autres que le titre ou le certificat foncier, **utilisés pour prouver les droits de propriété**. Cet ensemble comporte généralement les actes de vente restés à l'état d'acte signé juste par le vendeur et l'acheteur, au mieux tamponné par les administrations locales, les quittances de paiement de l'impôt foncier, les permis de coupe ou de reboisement. Ils ont généralement peu de reconnaissance juridique.

## LES OUTILS / PROCEDURES

### IMMATRICULATION

Procédure administrative et juridique de **formalisation du droit de propriété privée à partir d'un terrain initialement domanial**. Matérialisée par l'inscription du terrain (auquel on assigne un numéro) dans le livre foncier, l'immatriculation peut être issue d'une demande individuelle ou collective.

### PLAN LOCAL D'OCCUPATION FONCIERE (PLOF)

Le PLOF désigne à la fois un outil d'information cartographique au niveau du Guichet foncier et le logiciel avec lequel on a développé cet outil. Il fournit pour chaque Commune :

- ✓ Les **délimitations des terrains ayant déjà fait l'objet d'une immatriculation foncière** (et donc titré),
- ✓ Les **zones à statuts spécifiques** : les forêts domaniales et aires protégées

Ces deux types de terres ne peuvent plus faire l'objet de certification foncière.

### PLANS TOPOGRAPHIQUES

Ensemble des éléments cartographiques qui servent à représenter formellement la délimitation, le repérage spatial, la géométrie, l'échelle, et la superficie d'un terrain titré ou cadastré. Ils sont réalisés par des géomètres ou ingénieurs topographes de l'Etat ou libéraux. Sur terrain, le bornage constitue la matérialisation des plans topographiques.

## II) LES ACTEURS DU FONCIER

### LES INSTITUTIONS ETATIQUES

Depuis la mise en place des premiers services fonciers en 1896, les institutions formelles sont d'abord constituées des structures étatiques centrales, déconcentrées et décentralisées. En première ligne figure le **Ministère en charge du Foncier et des Domaines**, avec ses services régionaux et les circonscriptions au niveau district.

La **Direction Générale en Charge des Services fonciers** est l'institution de mise en œuvre de la politique foncière, plus particulièrement de la gestion des domaines publics et privés de l'Etat (terrains titrés au nom de l'Etat et terrains vacants et sans maître non – occupés) ainsi que de la gestion des propriétés privées titrées et cadastrées.

Cette Direction Générale est constituée de

- ✓ la Direction / services des Domaines, en charge des démarches administratives.
- ✓ la Direction / service topographique, en charge des activités de repérage, de délimitation, de bornage et de production de plans.

Les diagrammes organisationnels des Institutions Publiques et Parapubliques<sup>1</sup> sont détaillés en [Annexe 1](#) et [Annexe 2](#).

Depuis la réforme de 2005, les **Communes** sont devenues compétentes pour la gestion des propriétés privées non-titrées par la délivrance de certificat foncier, théoriquement en complémentarité avec la délivrance de titre foncier par les services fonciers.

<sup>1</sup> Il s'agit d'institutions d'appui, généralement des projets/ programmes fonctionnant sur du financement international.

## LES ORGANISATIONS DE LA SOCIÉTÉ CIVILE (OSC)

Les actions-clés des OSC sont construites autour de 4 principaux axes :

- ✓ Campagne de **communication de masse** : il s'agit de sensibiliser le public sur les textes fonciers
- ✓ Participation active à la **révision de la réglementation foncière**
- ✓ **Défense de la présomption de propriété privée**
- ✓ Facilitation de l'accès aux titres fonciers

Plusieurs OSC prennent part à la mise en place de la réforme ([Annexe 3](#)):

- ✓ La plateforme SIF (Sehatra Iombonana ho an'ny Fanantany ou Solidarité des Intervenants sur le Foncier):

En 2003, des OSC œuvrant dans le domaine du foncier ont décidé de se réunir et de créer une plateforme pour mieux coordonner leurs actions : la plateforme SIF a ainsi vu le jour.

La SIF a mis en place une cellule de doléance pour offrir un **service de conseil, d'orientation et d'éducation en matière foncière** pour toutes personnes désirant des informations sur les différentes procédures de sécurisation foncière. Elle accompagne également les groupements et/ou les collectivités dans la recherche de solutions appropriées à la valorisation de la terre en référence aux législations en vigueur.

- ✓ Fiantso, une des ONG ayant contribué au renforcement des acquis de la réforme foncière de 2005
- ✓ Hardi, l'organisme ayant contribué à la mise en place du guichet foncier pilote de Miadanandriana
- ✓ FIFATA : Association pour le Progrès des Paysans, est une Organisation Professionnelle Faïtière créée en 1989 avec près de 113.000 membres. Elle est parmi les membres fondateurs de la SIF.

## LES INSTITUTIONS COUTUMIÈRES

Plusieurs types d'institutions coutumières peuvent intervenir sur les questions foncières ([Annexe 3](#)):

- ✓ Elles peuvent représenter une organisation du type démocratique : Fokonolona,
- ✓ Elles peuvent être construites autour du pouvoir d'une seule ou de quelques personnes investies d'une autorité liée à leur ancienneté : Sojabe, Raiamandreny
- ✓ Elles peuvent être liées à un pouvoir spirituel transmis par voie héréditaire : Tangalamena ou mpitoka hazomanga.

Dans le Sud Est de Madagascar, des règles coutumières non écrites sont souvent votées et appliquées dans les territoires régis par les institutions traditionnelles.

## III) LES INNOVATIONS DE LA RÉFORME FONCIÈRE DE 2005

### OBJECTIFS ET AXES STRATÉGIQUES DE LA RÉFORME

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

- ✓ Axe 1 : restructuration et modernisation des services domaniaux et topographiques,
- ✓ Axe 2 : décentralisation de la gestion foncière,
- ✓ Axe 3 : rénovation des textes juridiques fonciers et domaniaux,
- ✓ Axe 4 : mise en œuvre d'un plan national de formation aux métiers du foncier

La Loi-cadre énonce les différentes catégories juridiques formelles des terrains à Madagascar, réparties en 3 types :

✓ **Les terrains domaniaux** constitués par

- **le domaine public de l'Etat.** Le domaine public est imprescriptible et ne peut pas faire l'objet d'appropriation privative. Par contre, il peut faire l'objet d'occupation temporaire par la délivrance d'une autorisation spéciale.

- **le domaine privé de l'Etat :** il peut faire l'objet de demande d'acquisition pour une appropriation privée par l'immatriculation pour les terrains vacants et sans maître (nu et sans occupation attestée) ou d'une mutation par vente pour les terrains titrés au nom de l'Etat. Par ailleurs, les terrains titrés au nom de l'Etat peuvent être transférés par voie de dotation à la Commune qui se charge du morcellement pour les paysans.

✓ **Les propriétés privées** constituées des

- **Propriétés privées titrées.** Il s'agit des terres ayant été immatriculées.

- **Propriétés privées non titrée :** La loi de 2005 supprime le principe de domanialité des terres non-titrées et énonce que les terrains faisant déjà l'objet d'une occupation coutumière de longue durée sont reconnus comme propriétés privées non – titrées (PPNT). Il s'agit terrains faisant l'objet d'une occupation mais qui ne sont pas encore immatriculés au registre (livre) foncier, ne faisant partie ni du domaine public ni du domaine privé de l'Etat ni soumis à un statut particulier, approprié selon les coutumes et les usages du moment et du lieu.

✓ **les terrains à statut particulier :** il s'agit des terrains coloniaux, des réserves indigènes, des aires protégées et des zones de protection environnementale, des zones à vocation d'aménagement agricole ou économique (tourisme, industrie), et des grandes aires de pâturage collectif.

La typologie des tenures foncières est détaillée en [Annexe 4](#).

## INNOVATION JURIDIQUE

La réforme vise à instaurer un système de **formalisation massive des droits non – écrits**, dans des délais courts et avec des coûts adaptés au pouvoir d'achat des ménages (essentiellement ruraux). Dans le fond, elle vise à concilier le légal et le légitime, par la **reconnaissance des occupations coutumières comme une présomption de propriété**. La présomption de domanialité est annulée et un nouveau statut est introduit : la propriété privé non – titrée.

La présomption de propriété privée non-titrée porte sur les **terrains qui ne sont ni titrés ni cadastrés mais qui font l'objet d'occupation et de mise en valeur depuis de longues dates**. Ce sont les terrains d'habitation, de culture, de reboisement, tenus de façon coutumière.

Au-delà de **reconnaître et de protéger la propriété privée non-titrée**, les dispositions légales offrent la **possibilité de les formaliser par un document de propriété, le Certificat foncier (CF)**. Ce dernier s'ajoute donc au titre foncier comme preuve légale du droit de propriété, et est doté des mêmes attributs juridiques que celui-ci (vente, transfert, hypothèque, garantie de demande de crédit, etc.).

Le prix du certificat foncier est compris entre 20 000 et 80 000 Ar (selon la superficie, le statut du terrain et la commune), soit 30 fois moins que le titre foncier. Une procédure de certification dure deux mois minimum mais les délais peuvent atteindre jusqu'à un an et demi (ce qui reste six fois plus court que le titre foncier) depuis l'arrêt du programme MCA.

La procédure est confiée aux communes et se découpe en cinq étapes :

- ✓ Dépôt de la demande au guichet foncier ;
- ✓ Affichage au guichet foncier, à la Mairie et au Fokontany pendant 15 jours ;

- ✓ Descente sur le terrain de la Commission de Reconnaissance Locale (CRL)<sup>2</sup> ;
- ✓ Délai d'opposabilité de 15 jours à compter du procès-verbal de la CRL ;
- ✓ Edition du certificat foncier.

## INNOVATION INSTITUTIONNELLE

Une des finalités recherchées par la réforme foncière était de solutionner le problème d'engorgement des services fonciers par le transfert de certaines compétences à d'autres institutions que les services fonciers.

La décentralisation de la gestion foncière par le **transfert de la gestion de la propriété privée non-titrée et des propriétés certifiées aux Communes, par l'institution du Guichet Foncier communal (GF)**, complète et consolide les innovations juridiques.

Le Maire est le signataire du Certificat Foncier.

La décentralisation de la gestion foncière a aussi apporté d'autres innovations dans le sens de créer de la proximité vis-à-vis des usagers et de concilier le légitime et le légal :

- ✓ **L'institution des Commissions de Reconnaissance Locale (CRL)**. La CRL est un organe novateur permettant de régler les éventuelles oppositions : elle est chargée de la résolution des litiges, non en tant que juge mais en tant que médiateur. Elle est constituée de l'agent du GF, des voisins, des Raiamandreny (notables) du village, du chef de Fokontany, et de représentants de la Commune.

La CRL est une substitution locale à la commission domaniale, et présente un avantage considérable de connaître l'histoire de l'installation dans le village. Par ailleurs, la présence des notables est une force dans la médiation des éventuels conflits lors de la reconnaissance.

- ✓ **Le Conseil communal** est doté d'un pouvoir juridique d'arbitrage en cas de litiges liés aux procédures de certification foncière par la formulation d'une sentence arbitrale, équivalent à un jugement en première instance et susceptible de recours en appel.

- ✓

## INNOVATION TECHNIQUE

**L'informatisation des informations foncières** constitue la principale innovation technique de la réforme de 2005. Ces informations sont consignées sur un outil, le PLOF ou **Plan Local d'Occupation Foncière**, constitué par le calage de l'ensemble des délimitations de la propriété privée titrée sur un fond de photographie aérienne ou satellitaire.

Si la gestion informatisée comme base de travail n'est pas encore effective au niveau des services fonciers, l'usage **du PLOF est au cœur de la procédure de certification foncière au niveau des Communes**. Dès le repérage du terrain lors de la demande, le PLOF est mis à la disposition de l'utilisateur.

**La technologie est ainsi complémentaire de la connaissance empirique du terroir. Le PLOF sert à l'impression du Certificat foncier** et, au final, sauvegarde l'ensemble des informations sur les parcelles certifiées.

<sup>2</sup> Voir paragraphe suivant « Innovation institutionnelle »

## IV) LIMITES DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA REFORME

### LA FAIBLE DYNAMIQUE DE LA CERTIFICATION FONCIERE

Le mérite d'enclencher un début de démocratisation pour l'accès aux informations et à la formalisation des droits revient en partie aux Guichets fonciers : 23 % des ménages déclarent avoir déjà fréquenté le guichet foncier contre 2 % qui ont fréquenté les services fonciers, selon une enquête menée par le SIF.

Toutefois, selon cette même enquête, l'accès et la demande en formalisation par les ménages ruraux restent encore très faibles, puisque seulement **5 % des parcelles sont certifiées**, et **83 % sont encore sous la documentation des « petits papiers »**.

Plusieurs hypothèses essayent d'expliquer ce phénomène :

✓ **Le mythe de la demande massive en sécurisation foncière.** La construction de la réforme de 2005 a été basée sur l'hypothèse d'une **généralisation de l'insécurité foncière** à Madagascar. Sur le terrain, la perception et les logiques de sécurisation sont complexes et n'affirment pas de manière évidente la situation d'insécurité foncière. Seulement 8,4 % des ménages déclarent ressentir une insécurité permanente. Les ménages déclarent qu'ils font confiance aux assemblées locales (Fokonolona), à la communauté, à la famille, et aux voisins pour témoigner en leur faveur en cas de conflits.

✓ **La priorité financière** : dans l'enquête PECF<sup>3</sup>, 56 % des enquêtés non-titulaires de Certificat foncier ont soulevé que les coûts de certification (30 USD en moyenne selon les statistiques annuelles produites par l'Observatoire du Foncier) sont encore hors de portée.

✓ **Le dynamisme du maire et le fonctionnement du Guichet foncier** sont des facteurs sociaux et institutionnels non négligeables. La vitesse de l'instruction, le nombre de demandes reçues, l'engagement personnel du maire, le financement du Guichet foncier sont autant d'indicateurs qui incitent les clients à venir certifier leur terrain. Tout comportement non-éthique observé de la part du maire (démarche clientéliste et politicienne, vice de procédure, trafic d'influence et abus de pouvoir) entraîne la baisse de la crédibilité du Guichet foncier.

✓ **Crédibilité du Certificat foncier** : La reconnaissance des occupations de fait et l'institution du certificat foncier ne disposent pas encore de toutes les protections juridiques nécessaires. En effet, le texte sur le régime de la propriété privée non titrée (PPNT) annonce que **le certificat foncier reste « valable jusqu'à preuve du contraire »** signifiant qu'il peut être annulé à tout moment si un tiers réussit à prouver l'antériorité de son droit (avec un titre foncier). Ceci a pour effet de démotiver les ménages à prendre des initiatives d'investissement sur leurs parcelles et même à effectuer les démarches de sécurisation foncière. Par ailleurs, rares sont les institutions de micro-finance qui se risquent à accepter le certificat foncier, dont la fiabilité est incertaine, en garantie d'un prêt.

*Exemple de limite des droits fonciers de la population face à la promotion des investissements (Source : SIF)*

*Selon la loi de 2006, la présence du certificat foncier est exigée pour prouver l'existence du droit sur ce statut de terre. Mais, cette même loi dispose aussi que le **certificat foncier est créé à partir de la reconnaissance de droit sur les occupations de longues durées, selon les us et coutumes du lieu, et selon la vocation du terrain (Art. 33 de la loi de cadrage de 2015)**. De ce fait, le certificat foncier n'est pas un acte de création de droit, le droit préexiste avant le certificat foncier, **ce sont les occupations qui créent le droit de propriété foncière et qui conditionnent la délivrance de preuve de droit de propriété foncière** sur le statut des terres de propriété foncière privée non titrée. Ainsi, l'occupation foncière, même sans preuve de droit de propriété, devrait être préservée à toutes actions dans la promotion de l'investissement.*

*Malheureusement, certaines réalités démontrent le contraire si on se réfère aux cas d'octroi de terrain par l'Etat aux diverses sociétés d'envergure internationale pour l'exploitation des ressources naturelles et minières. Les populations, se situant dans les zones qui intéressent les investisseurs, qui sont, pour la plupart, des petits agriculteurs, ont subi la spoliation de leurs droits sur leur terre faute de respect de ce principe de présomption de propriété privée selon la conception de la réforme foncière de 2005.*

<sup>3</sup> Cf bibliographie



## LES LIMITES DES GUICHETS FONCIERS

### INEGALITES DES GUICHETS FONCIERS

La couverture en **guichet foncier** n'a bénéficié **qu'aux zones appuyées par des bailleurs de fonds**, lésant les populations dans les Communes sans appui. 500 Guichets fonciers ont été créés, soit le tiers du territoire (qui compte 1.549 Communes). An 10 ans, 130 000 certificats fonciers ont été délivrés dans le pays (soit en moyenne 26 certificats par guichet par an).

Le retrait du MCA<sup>4</sup> - principal bailleur des guichets fonciers - suite a la crise politique de 2009 a marqué **la fin des appuis techniques et financiers** de bon nombre de guichets fonciers. Des problèmes sont apparus, concernant notamment le **paiement des salaires des Agents des Guichets Fonciers** ou la maintenance du matériel. Egalement, certaines communes disposant d'une maîtrise incomplète de la conception de leur budget de fonctionnement ont eu des difficultés pour y intégrer le budget du guichet foncier. **Ceci a engendré le ralentissement voire l'arrêt d'un grand nombre d'entre eux.**

Afin de redynamiser la Gestion Foncière décentralisée, la Cellule de Coordination de la Réforme Foncière (CCRF) mise en place par le Ministère du foncier a reçu une enveloppe de plusieurs millions d'euros en avril 2016 de la Banque Mondiale, de l'AFD, de l'UE et de la GIZ. Mais une fois encore, ces projets risquent d'être mis en place uniquement dans certaines régions et communes subventionnées.

La liste des guichets fonciers des districts de Manakara, Vohipeno, Mananjary et Farafangana sont présentés en [Annexe 5](#).

### L'ABSENCE D'ACCOMPAGNEMENT

La réforme foncière s'est essentiellement focalisée sur la délivrance de certificat foncier, sans vraiment prévoir les aspects de l'accès à l'information, que ce soit pour les acteurs locaux (communes) ou pour les citoyens.

Une très faible proportion d'agents fonciers ont reçu une formation lors du lancement des Services décentralisés (24 agents sur les 500 guichets ouverts). Par ailleurs, ces agents n'ont pour la plupart pas fait d'études, et ont aucune connaissance en matière de foncier et de droit. Rares sont ceux ayant pris connaissance des éléments fondateurs de la réforme.

## LES OUBLIES DE LA REFORME

Focalisée principalement sur la formalisation des droits de propriété, **les questions de l'accès à la terre** n'ont pas été traitées par la réforme de 2005. En conséquence, plusieurs chantiers juridiques n'ont pas figuré dans la priorité du Comité de Révision des Textes Fonciers, alors que ceux-ci apparaissent comme capitaux.

✓ La question de la résolution du problème des producteurs agricoles occupant « illégalement » des **terrains titrés au nom d'anciens colons** est ainsi restée en suspens depuis plusieurs années.

✓ La question des réformes agraires, des **dotations de terres pour les jeunes**, redistributions des terres, n'a jamais figuré dans les discours politiques depuis 2005.

✓ Les **contrats de faire-valoir indirect, métayage et fermage**, demeurent proscrits par les textes des années 1960-1970 alors qu'ils sont largement pratiqués. En absence de contrat dûment validé, les deux parties contractantes peuvent se trouver en situation d'insécurité. Le propriétaire, pour minimiser les risques d'usurpation

<sup>4</sup> Millenium Challenge Account, principal bailleur de la mise en place de la réforme

de son droit (et la certification de la parcelle par le métayer) adopte souvent comme stratégie le changement du métayer après quelques années.

Les propositions du programme de **la Lettre du 18 Novembre 2016** concernant (i) la sécurisation juridique des tenures communautaire et (ii) le soutien à l'extension des agricultures familiales et l'accès à la terre des groupes vulnérables sont présentés en [Annexe 7](#).

## LES PROBLEMES FONCIERS PERSISTANTS

De manière générale, **la compréhension des dispositions juridiques sur le foncier n'est pas facilement accessible à la population**. En effet, la fourniture des pièces exigées (acte de notoriété, certificat d'individualité, quittance de paiement des impôts d'enregistrement, toutes pièces permettant d'identifier les personnes impliquées à la cession de droit) relève, dans la majorité des cas, de la compétence d'autres services et non uniquement des services fonciers déconcentrés alors que les usagers pensent que toutes les pièces nécessaires sont fournies par ces derniers et qu'ils sont aptes à régler tous les problèmes fonciers.

La nature des difficultés porte essentiellement sur 3 principaux thèmes :

- ✓ les **demandes de conseils juridiques** sur les procédures d'acquisition des preuves de droit de propriété foncière (titre foncier et certificat foncier) qui sont les plus répandues (49%),
- ✓ les **solutions juridiques** et techniques permettant de **résoudre les conflits** et litiges fonciers (47%) comme les règlements à l'amiable des conflits et l'appui à la rédaction des requêtes,
- ✓ les **problèmes de corruption** (4%).

La majorité des conflits concerne les problèmes de mutation (40%), suivi par la revendication des droits de propriété foncière accaparés par d'autres personnes (16%), la méconnaissance des procédures d'immatriculation (15%), la demande d'information sur la législation foncière en général (15%), la prescription acquisitive (5%), les procédures de certification foncière et sa valorisation (3%), les problèmes liés au servitude de passage (3%) et les problèmes engendrés par la détérioration des livres fonciers auprès des services fonciers déconcentrés (3%).

## LA DIFFICILE COLLABORATION ENTRE INSTITUTIONS

Les Services des domaines se sont toujours opposés à la décentralisation foncière et à l'attribution des démarches de CF aux Communes. Actuellement, plusieurs défaillances sont constatées et engendrées principalement par

- ✓ le manque de collaboration entre les Services décentralisés et les Services déconcentrés de l'Etat
- ✓ l'absence voire l'inexistence d'échanges de données, de communication et d'information entre les deux services.

## V) QUELLES POSSIBILITES DANS LE CONTEXTE D'IA

### CONSEILS SUR LES DEMARCHES

#### CONNAITRE LE STATUT DES TERRES

La première démarche est de **connaître le statut des terrains** : s'agit-il d'un terrain privé de l'Etat, d'une propriété privée, d'une propriété privée non titrée, d'un terrain a statut particulier.

En effet, la reconnaissance ou l'**application des droits dépend du statut ou de la nature juridique du support foncier sur lequel les droits sont revendiqués**. La législation reconnaît trois types de statuts sur lesquels la reconnaissance des différents droits (propriété, usage, occupation) varie.

Le tableau ci-dessus présente les statuts des terres existants et les possibilités de droits existants.

STATUT	COMPOSANTES	POSSIBILITES DE RECONNAISSANCE DE DROITS		
		Propriété	Usage	Occupation
<b>Terrains domaniaux</b>	Domaine public	Non	Oui : Autorisation d'occupation temporaire	Oui
	Terrains titrés au nom de l'Etat	Oui: Par le biais de: *la Prescription acquisitive, pour une occupation de plus de 20 ans * l'achat ou la dotation a la Commune	Oui	Oui
	Terrains vacants et sans maître	Oui: Par immatriculation individuelle ou collective (CF ou TF)	Oui	Oui
	Domaine forestier de l'Etat	Non	Non	Oui
<b>Propriété privée</b>	Propriété privée titrée	Oui: il peut être éteint suite a l'absence de mise en valeur par le propriétaire.	Oui: l'usage peut faire l'objet de restriction selon la vocation d'aménagement de la parcelle	Oui
	Terrains titrés au nom d'anciens colons	Oui: la prescription acquisitive est mise a la disposition des paysans, mais la procédure est chère et n'aboutit que très rarement	Précaire	Précaire
	Propriété privée certifiée	Oui	Oui	Oui
	Propriété privée non titrée / ni certifiée	Oui	Oui	Oui
<b>Statuts spécifiques</b>	Terrains a vocation d'aménagement (AMVR, ZAF)	Non: reste inscrit au nom de l'Etat	Oui	Oui
	Aires protégées (AR)	Non	Oui: variable selon les AR	Oui
	Pâturages	Non: en attente de législation / régis par les droits coutumiers	Oui	Oui

Certaines restrictions sur le foncier existent mais sont peu ou pas appliquées telles que :

- La Prescription extinctive : l'Etat peut retirer le droit de propriété sur un terrain non mis en valeur pendant un délai de 10 ans.
- La Prescription acquisitive : l'occupation par un tiers d'un terrain titré pendant une longue durée (20 ans) non - contestée par son propriétaire peut être transférée à l'occupant.
- La loi matrimoniale prône le partage équitable des biens fonciers communs acquis pendant le mariage pour les couples divorcés. La législation protège le droit des femmes.

#### **CONCLUSION**

Il est conseillé de poursuivre des projets sur :

- ✓ **Les terrains vacants et sans maîtres**

Il s'agit d'une occupation informelle du domaine privé de l'Etat. La certification foncière est la disposition prévue s'il s'agit d'une occupation sur les terrains vacants et sans maître (non titré). Le statut passe donc du domaine privé de l'Etat au statut de propriété privée non – titrée. Les règles sont claires, et la mise en œuvre transparente. Toutefois, la majorité des PPNT demeurent non – certifiées.

- ✓ **Les propriétés privées titrées**

L'individu ou le groupe peut établir un « contrat » de location ou de prêt avec le propriétaire sur un temps choisi entre les deux parties. La mutation par vente peut permettre l'obtention du titre foncier.

En revanche, les statuts suivants sont à éviter :

- ✓ Les terrains à statut spécifique
- ✓ Le domaine public
- ✓ Le domaine forestier de l'Etat
- ✓ Les terres titrées au nom de l'Etat.
- ✓ Les propriétés privées non titrées. Le « propriétaire » non formel, pour minimiser les risques d'usurpation

de son droit (et la certification de la parcelle par les occupants) adopte souvent comme stratégie le changement des occupants après quelques années.

## A CHAQUE STATUT SA DEMARCHE

- ✓ L'idéal : les terres sont des « terrains vacants et sans maîtres »

Les membres de l'OP peuvent exploiter le terrain, qui devient alors une **propriété privée non-titrée** (PPNT). La législation Malagasy reconnaît les occupations de terrains et autorise leur formalisation dans le cas de la **certification foncière** dont le principe fondamental est basé sur la reconnaissance de l'occupation de « longue durée » sur un terrain non titré ni cadastré. Les différentes étapes de la certification sont présentées en [Annexe 6](#).

Attention ! Il ne s'agit pas d'un achat de terre. La procédure de CF permet de formaliser le droit de propriété de l'exploitant sur des terres qu'il occupe et qu'il met en valeur.

AVANTAGES	INCONVENIENTS / RISQUES
* Procédure assurant le plus de sécurité aux occupants	* S'il n'y a pas de Guichet foncier actif dans la Commune ou dans une Commune associée, il n'est alors pas possible de faire les démarches de CF.
* Démarches relativement simples, courtes et peu coûteuses	* Le risque qu'une personne ayant de l'argent fasse une demande de titre foncier en parallèle existe, auquel cas le terrain peut lui revenir.

- ✓ Si les terres sont titrées au nom de l'Etat

**Attention : Par définition, la Commune n'a pas de terres.** L'OP peut faire une demande d'exploitation à la Mairie, qui peut alors se charger de solliciter le Service des Domaines pour obtenir un arrêté de dotation ou une demande de titre. Par la suite, la cession de terrains domaniaux s'effectue par vente / dotation à l'amiable avec le/les demandeurs.

AVANTAGES	INCONVENIENTS / RISQUES
* Quasiment aucune démarche à effectuer par les paysans.	* L'arrêté peut être permanent ou non, selon l'argumentation de la Commune et surtout la volonté du Domaine
* Assurance d'être sur une terre n'appartenant pas à un tiers	* La démarche peut prendre du temps (plusieurs années) et coûter cher selon les compétences et le niveau de corruption de la DSD.
* La Prescription acquisitive peut être engagée au bout de 20 ans d'occupation par l'OP	* Il existe quelques exemples de dotation de terres du domaine privé de l'Etat aux Communes, mais aucune n'a vraiment abouti à une redistribution effective des terres aux occupants. Si le Maire n'est pas une personne de confiance, il redistribue les terres à ses proches.

✓ Sur les propriétés privées titrées

Un contrat de bail, de vente, de cession peut être signé entre le propriétaire et l'OP. Il est essentiel de s'assurer que le nom sur le TF est le même que le nom du signataire.

AVANTAGES	INCONVENIENTS / RISQUES
* Le statut de la terre est formel ce qui limite les possibilités de conflits ou d'entourloupe	* Passage obligatoire par le Services des Domaines pour officialiser la mutation

✓ Sur des propriétés privées non-titrées occupées

Un contrat de bail peut être signé entre le « propriétaire informel » et l'OP, mais ces démarches sont risquées et souvent de courte durée. Une vente ou une cession sur ce type de terres a peu de valeur juridique.

## LA VALEUR DES « PETITS PAPIERS »

Selon la CCRF, les contrats signés entre une OP et un propriétaire ou une commune n'ont pas de valeur officielle. Il s'agit de « petits papiers » qui ne garantissent pas la sécurité de la terre.

Selon la SIF, le terme « petits papiers » est péjoratif, et mieux vaut la signature de petits contrats qu'aucune preuve écrite. En revanche, il est essentiel de donner une valeur juridique à ces documents.

✓ **Pour les terrains domaniaux**, si les démarches officielles ne sont pas entreprises mais que seulement des « petits papiers » sont établis ces derniers doivent **au moins faire l'objet d'une délibération par le Conseil Communal et être signé par l'ensemble des membres du Conseil**. La signature du maire seulement n'a aucune valeur juridique.

✓ **Pour les terrains privés**, la signature d'un contrat entre une OP (groupe mixte, groupe de femmes) et un propriétaire peut avoir une valeur juridique s'il est **ratifié par plusieurs Ampanjaka et les autorités ancestrales**. Il est possible de faire authentifier le contrat par un notaire mais cela peut coûter cher.

## LES PRINCIPALES LIMITES ET LES RECOMMANDATIONS

### LA FORTE CORRUPTION DES SERVICES DES DOMAINES INDUISANT UNE COLLABORATION PRESQUE IMPOSSIBLE

Les Services des Domaines sont très corrompus, spécialement ceux du district de Manakara, appelés les « bêtes noires » par les différentes institutions publiques et parapubliques même au niveau Central.

Ils demandent souvent beaucoup d'argent, même pour de simples demandent d'information. Plus une personne a de l'argent, plus les démarches sont effectives et rapides.

Certains agents **continuent à recevoir des demandes sur un même terrain** qui est alors cédé au plus offrant.

De plus, les Services des Domaines ont récemment protesté contre la décentralisation. Ils s'opposent aux GF et au fait de laisser les Communes gérer les questions foncières. Ils demandent que chaque CF soit suivi d'un TF.

#### RECOMMANDATIONS

\* Bien que le Service des Domaines soit difficilement accessible, la mise en place d'un protocole de partenariat privilégié pour la conduite d'actions d'immatriculation collective, comme le fait le FIFATA, pourrait être tenté. Un contrat de collaboration pourrait permettre de fixer des tarifs et de s'assurer de la rapidité des démarches

\* Si aucune collaboration n'est envisageable, éviter toute démarche nécessitant leur intervention !

## LES REGISTRES INCOMPLETS ET NON ACTUALISES

Les **informations dans les registres et plans ne sont pas complètes et ne sont pas actualisées**. Trois types d'enregistrement formel des droits fonciers sont présents à Madagascar : l'immatriculation foncière, le cadastre, et le système de certification foncière.

Les deux anciens systèmes utilisent deux registres :

- le **livre foncier** pour la conservation des titres fonciers,
- la **matrice cadastrale** pour les propriétés cadastrées. La délimitation des propriétés immatriculées est annexée d'un plan (individuel ou de repérage) conservé au niveau des services topographiques, de même que les informations du cadastre sont spatialisées sur des plans cadastraux.

Les mauvaises conditions d'archivage et de manipulation des registres et des plans en « papier » ont accéléré la détérioration des titres et cadastres. Il est estimé entre 12 à 15 % le taux de destruction de ces documents. Pour les anciens titres, le taux de données manquantes avoisine probablement 90 %. **Seulement la moitié des informations foncières serait encore actualisée.**

### **RECOMMANDATIONS**

Etre sûr du statut des terres avant d'entreprendre un projet, d'autant plus s'il s'agit de reboisement ou de cultures de rente.

## LES GUICHETS FONCIERS PEU OU PAS OPERATIONNELS

De nombreux GF sont peu voire pas fonctionnels. L'une des missions du CCRF est de relancer les GF du pays, mais leurs actions se concentrent souvent sur les GF subventionnés.

De plus, les changements de maire impliquent souvent de nouveaux agents fonciers qui ne connaissent rien aux procédures. Enfin, les tarifs des démarches sont variables d'une commune à l'autre (décision du Conseil Communal)

### **RECOMMANDATIONS**

IA peut faire le choix de soutenir les GF de certaines Communes d'intervention (soutien à la gestion administrative du guichet, soutien financier de l'agent foncier).

\* Une telle démarche nécessite de considérer le statut des terres sur l'ensemble de la Commune: s'assurer que des terrains vacants et sans maîtres sont disponibles. En effet, si la majorité des terres de la Commune sont des terres du domaine public, des terres à statuts spécifiques (titrées au nom des colons par exemple), des terres immatriculées ou cadastrées, une intervention n'est pas prometteuse.

\* La motivation et les compétences du Maire et du conseil communal doivent également être estimés.

Des actions de lobbying peuvent être opérées auprès de la CCRF dont l'une des principales missions est de redynamiser les GF, pour aboutir à un contrat de collaboration et faciliter / accélérer les démarches de certification. Une telle démarche est largement envisageable, d'autant que des bailleurs similaires subventionnent les actions de la CCRD et IA (UE, AFD notamment).

---

## LES LIMITES DU CF

Le CF et le TF confèrent les mêmes droits et ont les mêmes valeurs juridiques ; en revanche, ils n'ont pas la même force probante. Le TF est inattaquable, une fois la propriété immatriculée, elle est définitive.

Même s'il est rare qu'un CF soit annulé, il est **en insécurité permanente** : si une personne arrive avec une preuve attestant d'un droit antérieur sur la parcelle, le CF peut être retiré.

**L'idéal serait de mettre en place un délai de recours au CF de quelques mois pour qu'il devienne ensuite lui aussi définitif.**

---

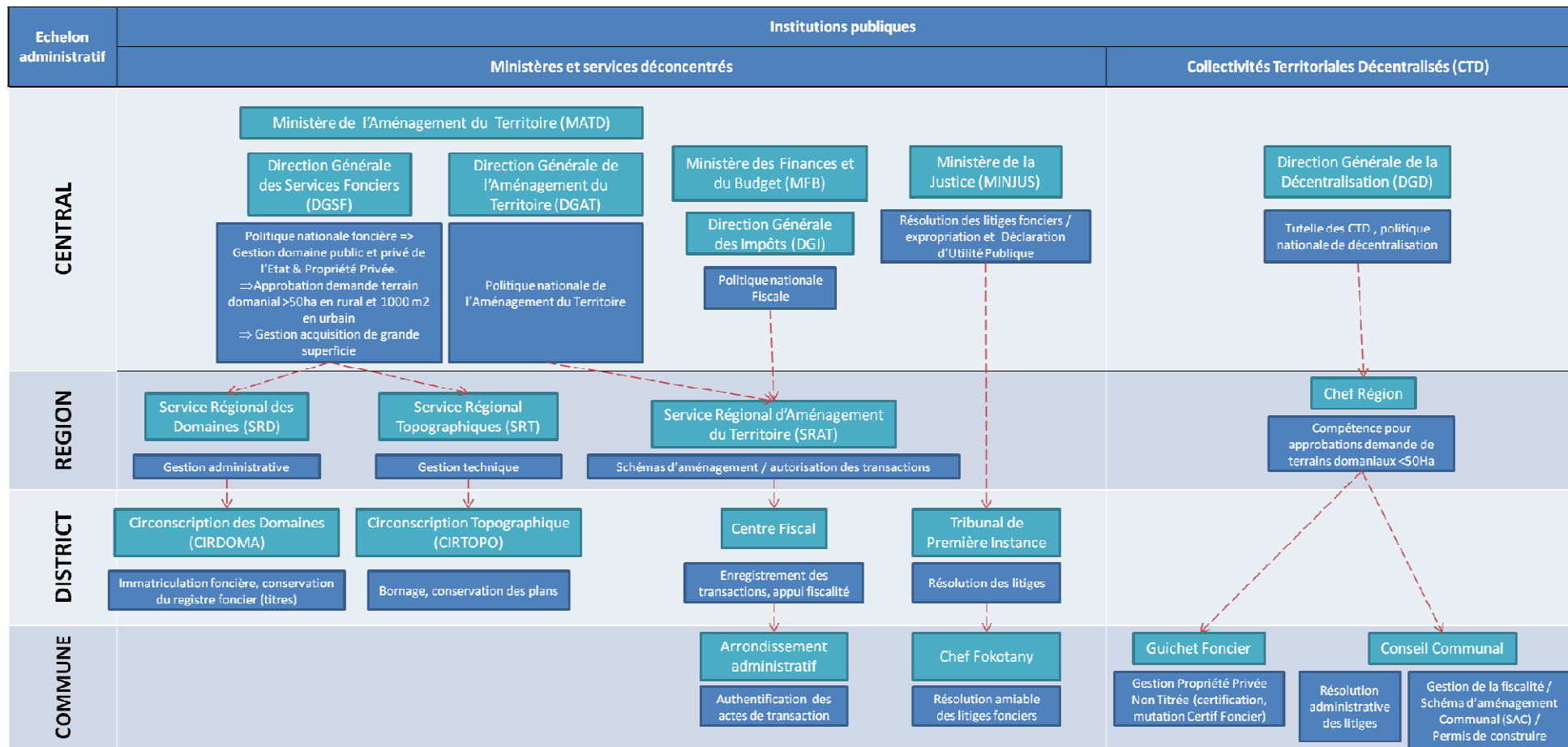
## LE POIDS DES SYSTEMES COUTUMIERS

Les systèmes coutumiers sont encore très enracinés, surtout dans les régions du Sud est. La formalisation des droits fonciers est souvent source de conflits car elle prend le dessus sur les accords traditionnels. Un article de l'OF illustre bien cette complexité : <http://www.observatoire-foncier.mg/article-104/>

**La mise en valeur de terres par du reboisement ou par la plantation de cultures de rentes peut être source de nombreux conflits si l'accès au foncier n'est pas sécurisé dès le début. Ainsi, il faut être prudent dans la mise en place de tels projets afin d'assurer leur durabilité pour nos OP.**

# ANNEXES

## ANNEXE 1 : DIAGRAMME ORGANISATIONNEL DES INSTITUTIONS PUBLIQUES



PROJET CASEF : Financé par la Banque Mondiale a hauteur de 53Millions de dollars pour une durée de 5 ans (2016-2021), le Projet de Croissance agricole et de sécurisation foncière (CASEF) a pour objectif d' « améliorer la sécurisation foncière et l'accès aux marchés des ménages agricoles ruraux au sein de chaînes de valeur spécifiques » (filères girofle, épices et litchis sur la côte Est, les filières lait, fruits et légumes, soja et maïs sur les hautes terres).

Le projet intervient dans les zones de Analamanga, Vakinankaratra, Itasy, Analanjirifo et Atsinanana.



## ANNEXE 2 : INSTITUTIONS PARAPUBLIQUES

Echelon administratif	Institutions parapubliques
<b>CENTRAL</b>	<div style="display: flex; flex-wrap: wrap; justify-content: space-between;"> <div style="width: 25%;"> <p>Cellule de Coordination de la Réforme Foncière (CCRF)</p> <p>Pilotage de la réforme foncière</p> </div> <div style="width: 25%;"> <p>Observatoire du Foncier (OF)</p> <p>Appui au pilotage et à l'évaluation de la réforme</p> </div> <div style="width: 25%;"> <p>Office National de l'Environnement (ONE)</p> <p>Etudes d'impacts investissements à grande échelle</p> </div> <div style="width: 25%;"> <p>EDBM: Economic Development Board of Madagascar</p> <p>Accueil, orientation des investisseurs fonciers à grande échelle. Autorisations</p> </div> </div> <p>AUTRES: Agence d'Exécution des Travaux d'Intérêt Public d'Aménagement (AGFTIPA), Bureau des Projets de promotion d'Aménagement des Régions, Institut Géographique National,</p>
<b>DISTRICT</b>	<p>Clinique juridique</p> <p>Résolution amiable des litiges fonciers</p>
<b>COMMUNE</b>	<p>Prestataire de Service</p> <p>Délégation de Service Public pour la Certification</p>

## ANNEXE 3 : SOCIÉTÉ CIVILE

Echelon administratif	Société civile
<b>CENTRAL</b>	<p>Solidarité des Intervenants sur le Foncier (SIF)</p> <p>Plateforme des organisations de la société civile (ONG, associations paysannes)</p>
<b>REGION</b>	<p>Autorités traditionnelles</p>
<b>DISTRICT</b>	<p>Gestion foncière coutumière (pâturages, espace collectifs)</p> <p>Coalition des Fédérations et Organisations Paysannes</p>
<b>COMMUNE</b>	<p>Autorités traditionnelles</p> <p>Gestion foncière coutumière (pâturages, espace collectifs)</p> <p>Fokonola, Raiamandreny, Commission de Reconnaissance Locale (CRL)</p>

## ANNEXE 4 : COMPILATION DE LA TYPOLOGIE DES TENURES FONCIERES

Catégories	Tenures	Caractéristiques et textes régissant les tenures	Observations / empiètements
<b>Tenures et gestion sur les terrains domaniaux</b>			
Domaine Public	Domaine public établi	Loi 2005-019 (statut des terres) et Loi 2008 – 013 (domaine public). Comprend le Domaine public naturel (lac, rivage, cours d'eau), le Domaine public artificiel (infrastructures publiques), et le Domaine public réglementaire (dépendances). <b>Enregistrement</b> : inaliénable, insaisissable, imprescriptible. Ne peuvent faire l'objet d'acquisition à titre privatif (ni immatriculés ni certifiés). Possibilité de déclassement en domaine privé, qui sera par la suite cessible par vente ou bail. <b>Transférabilité</b> : inaliénable. A l'exception de la bande littorale de la mer et des emprises de voies publiques fixées, certaines parties du Domaine Public peuvent faire l'objet d'affectations privatives, sous la forme de concession de 30 ans renouvelable ou d'autorisation d'occupation temporaire d'un an renouvelable.	Non délimitée dans les plans de repérage. Immatriculation ou certification à l'encontre de la loi, Parfois délimités dans des aires à statuts spécifiques (Aires Protégées).
	Occupation privée du domaine public	Occupations privées non régularisées (constructions temporaires ou en dur sur les réserves du domaine public et les bandes littorales). <b>Enregistrement</b> : possibilités de concession ou d'autorisation d'occupation temporaire. <b>Transférabilité</b> : transfert formel non légal. Possibilités de transactions informelles sous forme de petits papiers, transmission par génération.	
	Immatriculation ou certification sur domaine public	Délivrance de titre foncier et de certificat fonciers (propriété privée) à l'encontre de la loi qui n'autorise que l'affectation temporaire. <b>Transférabilité</b> : non – autorisé. Les inscriptions sur le domaine public sont révocables à tout moment et doivent être annulées.	
Domaine privé de l'Etat et des collectivités	Terrains non immatriculés appartenant à l'Etat ou aux Collectivités (terrains vacants et sans maître)	Sont constitués des terrains réellement vacants et sans maître. Loi 2008 – 014 (Décret d'application n° 2009 – 233) du 23 juillet 2008 qui remplace la Loi 60 – 004 du 15 février 1960 relative au domaine privé national. <b>Transférabilité</b> : Peuvent être immatriculés à travers la procédure de demande d'acquisition, ou certifiés par le processus de mise en valeur ou d'occupation (article 33 de la loi 2008-014, et article 33 de la loi n° 2005- 019 du 17 octobre 2005). Peuvent faire l'objet d'achat ou de bail au nom de particulier. En cas d'achat, le transfert est accompagné d'immatriculation au nom de l'acheteur. En cas de bail, une immatriculation préalable au nom de l'Etat est requise. Dans les deux cas, il y a transformation en propriété privée (mais l'immatriculation pour le bail engendre une propriété privée au nom de l'Etat mais pas au nom du bailleur).	Sans délimitations particulières, le domaine privé constitué des terrains vacants et sans maître empiètent avec les zones régies par des droits coutumiers (ex. pâturage). La délimitation est floue avec la PPNT et il peut y avoir délivrance illégale (absence d'occupation ou de mise en valeur) de Certificat foncier.
	Tenures coutumières sur les terrains non immatriculés appartenant à l'Etat	Même sans occupation ni mise en valeur, ces terrains sont revendiqués comme propriétés coutumières (zones sacrées culturelles, pâturages). <b>Enregistrement</b> : l'occupation selon les termes et les conditions énoncés par les textes est reconnue en tant que Propriété Privée Non Titree (cf. ci-dessous) <b>Transférabilité</b> : selon le régime coutumier (cf. ci-dessous)	Sans délimitations physique et juridique pertinentes, l'absence de clarification constitue un obstacle aux besoins fonciers et entraînent des conflits entre investisseurs privés et autochtones (cas des pâturages).
	Terres immatriculées au nom de l'Etat	Les biens immobiliers qui font l'objet d'un titre foncier constitués de terres affectées ou non à des services publics, et de domaines publics déclassés, font partie du Domaine privé de l'Etat (Loi 2005-019, article 18). <b>Transférabilité</b> : immatriculés avec un titre foncier. Ne peuvent plus être certifiés. Possibilités de demande de dotation au nom de la Commune, au profit d'une communauté et d'individualisation par morcellement du titre. Possibilité de demande de morcellement au profit d'une personne privée. Possibilité de vente, de mise sous concession, de bail par l'Etat ou par les collectivités.	Les terrains titrés au nom de l'Etat et affectés à une institution publique font souvent objet d'attribution discrétionnaire à des particuliers de la part du dirigeant affectataire, même sans désaffectation préalable. Cette pratique est source de litige lorsque les dirigeants sont remplacés.
Domaine privé de l'Etat et des collectivités	Occupation individuelle ou collective sur des terrains titrés au nom de l'Etat	Les occupations de courte ou moyenne durée ne sont pas reconnues. Les occupations paisibles et sans contestation de plus de 20 ans peuvent faire l'objet de régularisation individuelle par la vente (Loi 2008 – 014 ; Ordonnance 60 – 146).	Ces occupations sont sources de litiges lorsqu'un tiers a fait acquisition du terrain par la procédure légale et expulse les occupants.
	Forêts domaniales	Domaine forestier national régi par la Loi 97 – 017 du 8 août 1997 portant révision de la législation forestière, Décret 98 – 781, Décret 2005 – 849. Classement par arrêté ministériel. <b>Enregistrement</b> : ne sont pas immatriculés. <b>Transférabilité</b> : ne peut pas faire l'objet de vente ou d'acquisition privative sauf après déclassement. Transfert de gestion ou location – gérance des ressources possible (Loi GELOSE 96 – 025 ou GCF) pendant une période déterminée.	Pas de délimitations exactes, cartographiques ou physiques (bornage). Malgré les classements et suite à l'incapacité de l'Etat de contrôler le patrimoine forestier, des occupations et défrichements sont constatés.
	Défrichements et occupations dans les forêts domaniales	Non – reconnu par le droit moderne mais reconnu par le droit coutumier (droit de feux, droit de la hache ou de la bêche <sup>8</sup> ). <b>Enregistrement</b> : ne sont ni immatriculés ni certifiés. <b>Transférabilité</b> : Peuvent être transformés en PPNT et donc certifiables en cas de déclassement des forêts ou révisions des limites.	L'extension des zones des cultures ou de pâturage de l'extérieur vers l'intérieur des forêts entraîne un empiètement entre PPNT et forêt domaniale.

<sup>8</sup> Solam – pangady : le droit pour avoir défriché un terrain anciennement couvert de broussailles, ou maintimolaly (droit par la fertilisation)

Catégories	Tenures	Caractéristiques et textes régissant les tenures	Observations / empiètements
<b>Tenures et gestion sur les propriétés privées</b>			
Propriétés privées titrées	Tenures formelles sur les terrains titrés sous le régime effectif de l'immatriculation	<p>Les terrains sous le régime de l'immatriculation sont régis par l'Ordonnance 60 – 146<sup>9</sup> du 03 octobre 1960. Il s'agit des terrains titrés (i) à la suite d'une immatriculation originelle (réquisition), (ii) à la suite d'une immatriculation collective (opération cadastrale) décidée par l'Etat, (iii) par la suite d'Opération Domaniale Concertée (ODOC), par (iv) la transformation d'un certificat foncier en titre foncier, (v) à la suite de la dotation et du morcellement d'un terrain titré au nom de l'Etat à une communauté, (vi) à la suite de transfert et de mutation d'un terrain déjà immatriculé auparavant (achat, héritage, morcellement, etc.), (vii) à la suite d'un déclassement du domaine public, (viii) à la suite de l'annulation d'un titre au nom d'un particulier.</p> <p>Les tenures peuvent être individuelles, ou collectives dans le cas d'une indivision (titre inscrit au nom d'une fratrie ou d'une association), ou dans le cas des tenures collectives en milieu urbain : gestion en copropriété des appartements et condominiums.</p> <p><b>Enregistrement</b> : immatriculé, irréversible vers son statut antérieur. Possibilité d'expropriation pour cause d'utilité publique, d'annulation, ou de prescription après une certaine durée d'occupation par le prescrivait.</p> <p><b>Transférabilité</b> : transférable suite à une transaction (héritage, vente, morcellement, donation, échange, bail) ou par prescription acquisitive.</p>	<p>Les terrains titrés objet de transactions sont rarement enregistrés et mutés. Il existe un grand décalage entre les noms des occupants réels des terrains et l'inscription dans les livres fonciers.</p> <p>Empiètements éventuels des propriétés titrées par les services des Domaines avec les nouvelles propriétés certifiées par les Communes dus (i) au manque d'informations sur certaines parties du PLOF suite à la détérioration de certains occupants, et (ii) à l'absence d'échange des données foncières entre les deux institutions.</p>
	Tenures sur les terrains cadastrés	<p>Les procédures d'immatriculation collective appelées « opérations cadastrales » sont décidées par l'Etat, et ont pour finalité l'immatriculation individuelle des terrains inclus dans le périmètre de l'opération. Instituées par le Décret du 25 août 1929 remplacées par et la Loi 67 – 029 du 18 décembre 1967. Un Tribunal Terrier Ambulant (TTA) ou Itinérant émet un jugement, à transformer par la suite en TF.</p> <p>Presque toutes les opérations cadastrales n'ont pu être conduites jusqu'au bout (transformation en TF), certaines parcelles sont arrivées en phase de jugement alors que d'autres sont restées à la phase physique de délimitation.</p> <p><b>Enregistrement</b> : les terrains cadastrés jugés sont inscrits dans une « matrice cadastrale » (registre) et le propriétaire dispose d'un titre ou extrait cadastral.</p> <p><b>Transférabilité</b> : le titre cadastral est transférable suite à une transaction (vente, héritage). Les transactions sont inscrites dans la matrice cadastrale.</p>	<p>L'évolution des terrains cadastrés est variée : les terrains ayant passé le jugement par les TTA devraient être transformés en TF et ne peuvent plus basculer en PPNT. En l'absence d'information des usagers, ou dû à leur faible capacité financière, ces terrains sont souvent maintenus dans l'état cadastré et font l'objet de transaction en tant que tel.</p> <p>Ceux non – encore jugés peuvent revenir à une gestion coutumière ou certifiés en tant que PPNT.</p>
Propriétés privées titrées	Tenures sur les terrains objet de procédures d'immatriculation inachevées	<p>Des procédures d'immatriculation individuelle par le TF restées inabouties (dossiers dits « en instance ou en souffrance ») ou les opérations cadastrales inachevées n'ont pas permis d'attribuer les pleins droits de propriété. Ces terrains peuvent rester dans cette situation pendant plusieurs dizaines d'années. Jusqu'à l'établissement du TF, le statut de ces terrains demeure informel et sa gestion coutumière, sans qu'il y ait document intermédiaire de formalisation.</p> <p><b>Enregistrement</b> : en fonction de l'avancement des procédures engagées, l'immatriculation pourrait être poursuivie ou la demande peut faire l'objet d'annulation. Dans le dernier cas, le statut peut revenir à la PPNT sur laquelle la certification est possible, ou dans le Domaine Privé de l'Etat en cas d'absence d'occupation.</p> <p><b>Transférabilité</b> : pendant les années pour lesquelles le statut n'est pas formalisé par un TF, les transactions se font de manière informelle. Les héritages ou les ventes sont attestés par des « petits papiers » (actes sous seing privé qui peuvent être visés par l'administration locale).</p>	<p>Des Tentatives d'inventaire et d'apurement des dossiers en instance par les services fonciers, en vue de leur régularisation<sup>10</sup> ou de basculement en PPNT pour les terrains occupés et en Domaine Privé de l'Etat pour les terrains non occupés.</p>
	Tenures sur les terrains titrés non actualisés, abandonnés, non mis en valeur, occupés par des tiers	<p>Ce sont les terrains privés titrés, dont les occupants ne sont pas ceux au nom desquels le TF est inscrit dans les registres (livre foncier), pouvant s'agir :</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>De TF non actualisés suite à des ventes ou des héritages, pouvant aller sur plusieurs générations, <b>Transférabilité</b> : la législation préconise la reconstitution de chaque étape des transactions réalisées depuis le propriétaire inscrit jusqu'à l'occupant actuel.</li> <li>Des terrains titrés au nom d'un propriétaire qui ne revendique pas les terrains pendant des années, et qui sont squattés par des tiers, <b>Transférabilité</b> : si l'occupation est paisible et non contestée et excède 20 ans, la législation prévoit la prescription acquisitive à la demande de l'occupant actuel au nom duquel la partie occupée peut être transférée et titrée par décision du Tribunal.</li> <li>Des terrains titrés abandonnés, non mis en valeur, occupés ou non par des tiers depuis des générations, pouvant être des titres coloniaux, <b>Transférabilité</b> : la législation prévoit la prescription extinctive (Ordonnance 74 – 021) – le TF est éteint et la propriété est transférée au nom de l'Etat.</li> </ol>	<p>(1) la reconstitution des différents documents (actes) de transactions et le paiement des frais d'enregistrement et de mutation constituent un obstacle, surtout si les personnes ayant contracté la transaction originale sont décédés.</p> <p>(2) les conditions et modalités pour engager une prescription acquisitive ne sont pas connues de tout le monde.</p> <p>(3) les procédures ne sont toutefois pas appliquées depuis des décennies et les terrains titrés au nom des colons demeurent un problème non résolu à Madagascar.</p>

<sup>9</sup> L'ordonnance n'a jamais été révisée dans son intégralité depuis. Des modifications ont donné lieu à des lois ponctuelles dont la dernière est la 2003 – 029. Un projet de révision de la Loi sur les Propriétés privées titrées est en cours d'élaboration depuis 2010.

<sup>10</sup> L'opération vise à transformer les jugements émis au cours des différentes opérations cadastrales en Titre foncier. Plusieurs milliers de dossiers datent de plus de 30 ans.

Catégories	Tenures	Caractéristiques et textes régissant les tenures	Observations / empiètements
<b>Tenures et gestion sur les propriétés privées</b>			
Propriétés privées non titrées (PPNT)	Tenures coutumières sur les PPNT non – certifiées	<p>Sur les terrains non immatriculés ni cadastrés, mais faisant l'objet d'emprise permanente, individuelle ou collective, plusieurs formes de tenures coutumières existent : (i) zone d'habitation ou de culture de droit individuel, (ii) zone d'habitation ou de culture de droit collectif pour laquelle l'individualisation est possible, (iii) aires de pâturage, de prélèvement de ressources (ligneuses), de culture, zone culturelle, de droit communautaire pour lesquelles la possession individuelle n'est pas possible.</p> <p>Avant 2005, ces terrains ont fait partie du domaine privé de l'Etat, puis reconnus en tant que propriété privée non titrée à partir de la Loi 2005 – 019 (portant statut des terres) et la Loi 2006 – 031 (décret d'application 2007 – 1109) sur la gestion des PPNT.</p> <p><b>Enregistrement :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>La possession peut demeurer informelle</li> <li>L'occupation attestée peut être reconnue en propriété certifiée au niveau du Guichet foncier communal, ou par l'intermédiaire des Services fonciers par voie du « dispositif transitoire » dans les Communes sans guichet foncier,</li> <li>Le certificat foncier peut être transformé en titre foncier mais la PPNT ne peut pas être directement immatriculée selon les textes en vigueur.</li> </ul> <p><b>Transférabilité :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Transactions attestées ou non par des « petits papiers » pour les parcelles individuelles.</li> <li>Individualisation difficile ou non – autorisée pour les terrains à tenure coutumière collective (cas des pâturages).</li> </ul>	<p>Les définitions d'emprise et de délimitation sont complexes pour les cas des pâturages, pouvant empiéter avec le domaine privé de l'Etat (terrain vacant et sans maître) ou les espaces arbustifs classés domaines forestiers ou les aires à statut spécifique non – délimitées ou délimitées de manière floue.</p>
	Tenures sur les PPNT formalisées par le certificat foncier	<p>Loi 2005 – 019, la Loi 2006 – 031 (décret d'application 2007 – 1109), ce sont les PPNT formalisés par un certificat foncier (CF) suite à une constatation d'occupation.</p> <p><b>Enregistrement :</b></p> <p>Les droits sont inscrits dans un registre parcellaire du guichet foncier, et les délimitations enregistrées dans le PLOF. Il est possible de transformer le CF en TF à la demande du titulaire. La vacance sur la propriété sur une durée continue de 10 ans peut entraîner la déchéance du droit du propriétaire, l'immeuble accroît ainsi le domaine privé de l'Etat. Possibilité d'annulation du certificat par le tribunal en cas de preuve contraire présenté par une partie intéressée, constituée par un acte attestant un droit de propriété préétabli.</p> <p><b>Transférabilité :</b> transactions avec mutation du terrain certifié au niveau du Guichet foncier.</p>	<p>Du fait de l'incomplétude des données dans le PLOF, et de l'absence d'échanges de données avec les services fonciers, cas d'empiètements sur des terrains titrés.</p> <p>Immatriculation non – légale mais toujours pratiquée sur les PPNT.</p>

Catégories	Tenures	Caractéristiques et textes régissant les tenures	Observations/ empiètements
<b>Tenures et gestion sur les terrains à statuts spécifiques à vocations agricoles</b>			
Périmètres de Colonisation (PC)	Tenure coutumière sur les PC	<p>Créés pendant la colonisation et régis par l'Arrêté du 10 février 1899, et des articles du Décret du 04 février 1911 (portant modification du Décret du 16 juillet 1897 portant règlement sur la propriété foncière à Madagascar), les PC sont des grandes superficies d'un seul tenant immatriculées au nom de l'Etat français dont la vocation était de regrouper et de faciliter la procédure d'acquisition des terres agricoles par les colons. Ces derniers pouvaient faire une demande auprès de l'Etat pour morceler les terrains en leur nom en, ces morcellements prenaient le nom de « concession ».</p> <p>A la suite de l'indépendance, les PC, sans aucun texte d'abrogation, étaient devenus titrés au nom de l'Etat malagasy.</p> <p><b>Enregistrement :</b></p> <p>Titres au nom de l'Etat Français, puis Malagasy</p> <p><b>Transférabilité :</b></p> <p>A la disposition de l'Etat Malagasy : (i) possibilité de vente, de contraction de bail ou concession à des privés, (ii) possibilité de morcellement individuel, (iii) possibilité de dotation par l'Etat aux Communes ou communautés suite à l'instruction d'une demande collective. Les dotations sont suivies de morcellement du titre au nom des exploitants.</p>	<p>Les PC rentrent dans les statuts définis comme « obsolètes » parmi les législations foncières. Les usages actuels sur les terrains ne correspondent plus aux contextes et objectifs lors de la création du statut.</p>
Réserves indigènes	Tenure coutumière sur d'anciennes Réserves Indigènes (RI)	<p>Créées à proximité des concessions coloniales, pour conférer un droit de jouissance collective des populations « indigènes » pour cultiver sur les terres délimitées, les RI sont régies par quelques dispositions du Décret du 04 février 1911 (cf. supra) puis du Décret du 28 septembre 1926. Les RI ont été abrogés seulement à la sortie de la Loi 2008-014 (domaine privé de l'Etat), dont l'Article 40 stipule - « Sont abrogées toutes les dispositions relatives aux réserves indigènes. Toutes les clauses d'indisponibilité grevant tous les terrains issus des dites réserves sont levées ».</p> <p><b>Enregistrement :</b> certains RI sont immatriculés au nom de l'Etat, d'autres non (simple délimitation et décret de création).</p> <p><b>Transférabilité :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>avant 2008 : le décret n°64-205 du 21 mai 1964 prévoit la transformation du droit de jouissance en droit de propriété par morcellement individuel,</li> <li>Après 2008 : les RI titrées au nom de l'Etat peuvent être morcelés ou dotés au nom des membres de la communauté. Pour les RI non titrées, les parties occupées redeviennent des PPNT pouvant être certifiées.</li> </ul>	<p>Occupation non – formalisées par les descendants des anciennes communautés « indigènes ».</p> <p>Absence de délimitation précise (pour les non – titrées) pouvant entraîner un empiètement avec les terrains certifiés.</p> <p>Jusqu'en 2008, les RI étaient classées « statuts obsolètes ».</p>

Tenure	Sous – catégories	Caractéristiques et textes régissant les tenures	Observations/ empiètements
<b>Tenures et gestion sur les terrains à statuts spécifiques à vocations agricoles</b>			
Les Aires de Mise en Valeur Rurale (AMVR)	Tenures formelles sur les AMVR	<p>Régies par l'Ordonnance 61 – 141 du 03 octobre 1960, puis l'Ordonnance n° 62 – 042 du 19 septembre 1962 fixant les règles générales applicables aux Aires de Mise en Valeur Rurale. C'est une aire géographique à vocation de modernisation agricole, à l'intérieur de laquelle les propriétés, l'occupation et les règles de mise en valeur sont réglementées par la puissance publique. L'exploitation des AMVR a souvent été attribuée à des sociétés d'Etat (SOMALAC, SOMAPALM, etc.).</p> <p>Les parcelles qu'elles contiennent sont soumis à des cahiers de charges concernant l'exploitation, les redevances, les modes de faire valoir et les mutations.</p> <p><b>Enregistrement :</b> Titrées au nom de l'Etat ou non.</p> <p><b>Transférabilité :</b></p> <p>La taille des parcelles transférable est gérée par les cahiers de charge (généralement non – morcelable). Le faire – valoir indirect et la vente sont interdits. Immatriculation individuelle au nom de l'exploitant des lots sous conditions de respect du cahier de charge.</p>	
	Tenures coutumières sur les AMVR	<p>La plupart des AMVR ayant cessé d'être exploitées, les pratiques locales se décalent des modalités d'exploitation établies à la création alors que les statuts demeurent non – abrogés. Les tenures coutumières ne respectent plus les tailles minimum des parcelles, les obligations de redevance et d'entretien, les modes de faire – valoir indirect (location, métayage...) sont pratiqués.</p> <p><b>Enregistrement :</b></p> <p>Le statut ayant encore force juridique, il n'y a pas de procédures d'enregistrement officiel et légal possible en dehors des clauses dans les cahiers de charges qui, si elles sont respectées, devraient permettre l'immatriculation,</p> <p><b>Transférabilité :</b></p> <p>Les terrains dans les AMVR, sous le régime coutumier sont gérés sous des normes informelles. Les transactions sont attestées par des « petits papiers ». Des stratégies d'échange mis en place pour contourner l'interdiction de vente et de faire – valoir indirect.</p>	Les AMVR qui ne sont plus exploitées alors qu'elles ne sont pas encore abrogées rentrent dans la catégorie des « statuts obsolètes »
	Immatriculations « illégales » dans les AMVR	<p>Des immatriculations ont eu lieu, sans respect des cahiers de charges des AMVR (taille minimale des parcelles, satisfaction des conditions d'appropriation et d'immatriculation) d'où l'illégalité de ces titres au regard des textes.</p> <p><b>Enregistrement :</b> terrains titrés basculant dans le régime des propriétés privées.</p> <p><b>Transférabilité :</b> selon les procédures de mutation des terrains titrés</p>	
Les zones d'aménagement à vocation économique	Zone d'Aménagement Foncier (ZAF)	<p>Aménagements destinés à accueillir des sociétés agricoles ou un important flux migratoire. Les paysans installés sur ces zones deviennent des exploitants agricoles participant aux travaux d'aménagement. La modalité de gestion et de redistribution dans les ZAF sont prévues par diverses dispositions contenues dans l'Ordonnance 73 – 073 du 1 décembre 1973 portant orientation du développement rural, l'Ordonnance 74 – 021 du 20 juin 1974, et de l'Ordonnance 62 – 041 du 19 septembre 1962 relatifs aux AMVR, Ordonnance N°83-008 du 5 mars 1983.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Enregistrement :</b> Immatriculées au nom de l'Etat</li> <li>• <b>Transférabilité :</b> Les occupants des ZAF ont vocation à bénéficier d'une redistribution des terres par voie de lotissement ou remembrement. Les ZAF sont non – transférables à des tiers pendant une certaine durée après la redistribution (cahier de charges).</li> </ul>	L'occupation sur les ZAF est l'objet de plusieurs restrictions : interdiction de vente, de métayage, de morcellement, d'usage autre que celui prévu par les cahiers de charges. Les parcelles peuvent être héritées mais doivent restées indivises. Généralement, ces restrictions ne sont plus respectées. Les occupants demandent le transfert de la propriété.
	Zones d'Investissement Agricole (ZIA)	<p>Grandes superficies, appartenant au domaine privé de l'Etat, destinées à accueillir de grands investissements agricoles (de la part d'opérateurs privés ou de coopératives). Il n'existe pas de législation formelle régissant les ZIA. La délimitation en ZIA peut se faire a priori ou a posteriori de l'implantation de l'opérateur agricole. 22 terrains déclarés ZIA sont recensés à Madagascar.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Enregistrement :</b> titrés au nom de l'Etat au préalable puis contractés en bail avec cahier de charges.</li> <li>• <b>Transférabilité :</b> bail commercial ou emphytéotique. L'achat définitif est possible pour les opérateurs Malagasy suite au respect du cahier de Charges.</li> </ul>	Empiètement avec les pâturages à tenure collective coutumière.
	Réserve foncières touristiques (RFT)	<p>Les RFT sont des étendues de terrains appartenant au domaine privé de l'Etat ou au domaine public, destinées à l'implantation d'entreprises touristiques. En application de la Loi n°95 – 017 du 25 août 1995 portant code du tourisme, les RFT sont créées par arrêté du Ministère chargé des Domaines et font l'objet de plan d'aménagement approuvé par décret interministériel du Ministère chargé du Tourisme et du Ministère chargé des Domaines.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Enregistrement :</b> titrées au préalable au nom de l'Etat, puis affecté au Ministère du Tourisme. Cédé par bail à un opérateur touristique suite à un appel d'offres.</li> <li>• <b>Transférabilité :</b> Les lots formés à l'intérieur des RFT feront l'objet d'appels d'offres ou de cession à l'amiable le cas échéant. La décision d'attribution des lots est soit par location, bail emphytéotique ou autorisation d'occuper selon le cas, soit par vente.</li> </ul>	Les RFT sont à délimiter puis à classer au préalable. Certaines RFT, délimitées à posteriori suite à la demande de l'opérateur sont concernées par des occupations antérieures. Ces situations sont sources de litiges.

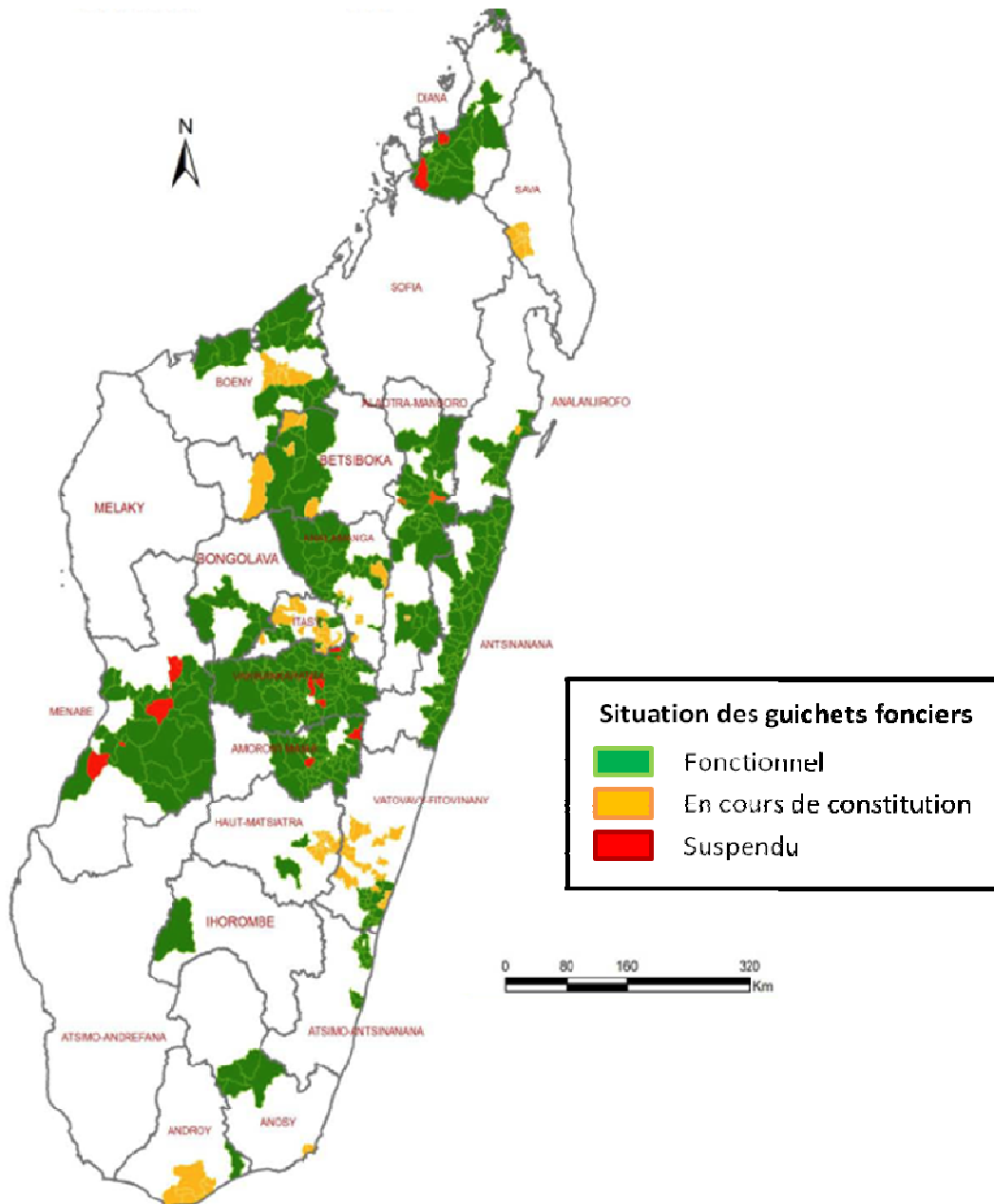
Tenure	Sous – catégories	Caractéristiques et textes régissant les tenures	Observations/ empiètements
<b>Gestion et tenures sur les terrains à statuts spécifiques à vocations environnementales</b>			
Les zones d'aménagement à vocation de gestion des ressources naturelles	Les terrains sous contrat de transfert de gestion (GELOSE, GCF)	<p>La Loi 96 – 025 (Gestion locale sécurisée ou GELOSE) permet à l'Etat de transférer, à travers l'établissement d'un contrat tripartite<sup>11</sup> la gestion (et non la propriété) d'une ressource naturelle délimitée à une Communauté locale de Base pendant une durée déterminée, moyennant un cahier de charges. Décret n°2001 – 122 du 14 février 2001 fixant les conditions de mise en œuvre de la gestion contractualisée des forêts (GCF). La partie transférée doit au préalable appartenir à l'Etat (forêt classée, forêt domaniale, réserve forestière).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Enregistrement :</b> Les zones transférées demeurent dans la délimitation de la forêt domaniale (classée ou déclassée). Elles ne sont ni titrées ni certifiées mais sont délimitées.</li> <li>• <b>Transférabilité :</b> La propriété foncière support de la ressource naturelle n'est transférable à la communauté, sauf après déclassement. Des opérations de sécurisation foncière relative (SFR) peuvent être menées autour des zones transférées mais pas dans la zone.</li> </ul>	Empiètement avec les zones cadastrées, les terrains titrés à des particuliers ou à l'Etat, ou les Aires Protégées. En absence d'échange des informations entre les services des eaux & forêts, Commune et services fonciers, des cas d'inclusion des GELOSE dans la délimitation d'investissements à grande échelle ont été observés.
	Aires Protégées (AP)	<p>Les aires protégées sont des espaces, souvent forestiers, à vocation de préservation des espèces biologiques dans leurs milieux naturels. Pour être déclarée Aire protégée, la superficie forestière doit faire l'objet de classement et de délimitation. Les AP relèvent de la propriété de l'Etat (domaine forestier national) mais peuvent être gérées par délégation à une entité privée (ONG) ou semi – étatique (La Madagascar National Parks).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Texte de réglementation :</b> Loi n°2001 – 005 du 11 février 2003 portant Code de Gestion des aires protégées (COAP), décrets d'application n°2005 – 013 du 11 janvier 2005 et n°2005 – 848. Il existe six catégories d'Aires protégées.</li> <li>• <b>Enregistrement :</b> non – titrée, non – certifiée mais disposant d'une délimitation cartographique établie par le MNP et matérialisée sur terrain par des marqueurs physiques (troncs d'arbre colorés).</li> <li>• <b>Transférabilité :</b> non – transférable. Possibilité de transfert de la gestion d'une partie à la communauté locale ou à des privés. Droit d'usage et d'occupation autorisés pour les populations riveraines dans des Zones contrôlées.</li> </ul>	L'absence de bornage et l'utilisation de support différent de délimitation cartographique non – concertée entraîne des empiètements avec les opérations cadastrales, les terrains titrés à des particuliers et les propriétés privées non – titrées (pâturages, agricultures).

Tenure	Sous – catégories	Caractéristiques et textes régissant les tenures	Observations/ empiètement
<b>Terrains soumis à un régime particulier à vocation de protection et de gestion des ressources naturelles et forestières</b>			
Les zones d'aménagement à vocation de gestion des ressources naturelles	Réserve Foncière de Reboisement (RFR)	<p>Les RFR sont des terrains délimités par l'Administration forestière et l'Administration domaniale en vue d'implanter des zones de reboisement, généralement à vocation de protection environnementale, mais aussi pour des intérêts économiques. Elles ont une double vocation écologique et d'inscription de la propriété au nom de celui qui s'est conformé au cahier de charges après une certaine durée. Les RFR peuvent concerner les Zones d'Aménagement en faveur de l'Arbre (Zodafarb), les terrains domaniaux, les périmètres de reboisement et le domaine forestier national.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Texte de réglementation :</b> Décret n° 2000 – 383 relatif au reboisement, en application de la Loi 97 – 017 portant modification de la législation forestière.</li> <li>• <b>Enregistrement :</b> peut être titrée au nom de l'Etat (Zodafarb) ou non – titré mais délimité</li> <li>• <b>Transférabilité :</b> transférable (mutation de propriété titrée) par lotissement en cas de respect du cahier de charges</li> </ul>	
	Sites servant de support à la mise en application de conventions internationales signées dans le cadre de la gestion des ressources naturelles	<p>Madagascar a signé plusieurs conventions internationales visant à protéger certaines espèces menacées d'extinction ou écosystèmes fragiles. Des législations internationales sont donc appliquées ponctuellement sur certains sites.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Textes de réglementation :</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Convention Ramsar relative à la protection des zones humides d'importance internationale (1971)</li> <li>○ Convention sur la diversité biologique (1992) et son Décret n°2003 – 984 portant adoption de la Stratégie Nationale pour la Gestion Durable de la Biodiversité ;</li> <li>○ Convention – Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques (1992), Loi n°2003 – 009 autorisant la ratification du Protocole de Kyoto de la CCNUCC et son décret n°2003 – 909,</li> <li>○ Convention internationale sur la lutte contre la désertification (1994),</li> <li>○ Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES, textes adoptés le 03 mars 1973), Loi n°2005 – 018 du 17 octobre 2005 sur le CITES et son décret n°2006 – 097 du 31 janvier 2006.</li> </ul> </li> <li>• <b>Enregistrement :</b> les sites appartiennent au domaine public, ne sont ni immatriculés, ni certifiés, peuvent disposer d'une délimitation cartographique ou non.</li> <li>• <b>Transférabilité :</b> non – transférable sauf après déclassement éventuel</li> </ul>	L'application de ces conventions se fait souvent sur des sites avec des occupations humaines ou des aménagements antérieurs, entraînant des empiètements sur les PPNT, les propriétés privées titrées, le domaine privé de l'Etat, les Aires Protégées. L'application de la législation internationale prévaut sur les statuts antérieurs (rendus caducs et non – applicables) jusqu'à une éventuelle déclassement.

<sup>11</sup> Entre l'Etat, la Commune et la Communauté locale de Base

## ANNEXE 5 : REPARTITION ET STATUT DES GUICHETS FONCIERS

### REPARTITION ET STATUT DES GUICHETS FONCIERS DE MADAGASCAR EN JUIN 2011



**STATUTS DES GUICHETS FONCIERS DANS LES DISTRICTS DE MANAKARA, MANANJARY, VOHIPENO ET FARAFANGANA EN JUILLET 2015**

Document fourni par la SIF

VATOVAVY FITOVINANY				
FONCTIONNEL			CESSATION D'ACTIVITE	
MANAKARA	Ambahatrato		MANAKARA	Ambalaroka
MANAKARA	Ambahive		MANAKARA	Ambandrika
MANAKARA	Ambila		MANAKARA	Bekatra
MANAKARA	Amboanjo Ifaho		MANAKARA	Mangatsiotra
MANAKARA	Analavory		MANAKARA	Nosiala
MANAKARA	Anorombato		MANAKARA	Ionilahy
MANAKARA	Fenomby		MANAKARA	Sorombo
MANAKARA	Lokomby		MANAKARA	Vatana
MANAKARA	Mahabako		MANAKARA	Vohimasy
MANAKARA	Marofarihy		VOHIPENO	Ankarimbary
MANAKARA	Mizilo Gara		VOHIPENO	Anoloka
MANAKARA	Sahasinaka		VOHIPENO	Vohipeno
MANAKARA	Sakoagna			
MANAKARA	Tataho			
MANAKARA	Vinanitelo			
MANANJARY	Andonabe			
MANANJARY	Antsenavolo			
MANANJARY	Kianjavato			
VOHIPENO	Antananambo			
VOHIPENO	Ifatsy			
VOHIPENO	Ivato			
VOHIPENO	Lanivoa			
VOHIPENO	Mahabo			
VOHIPENO	Nato			
VOHIPENO	Savana			
VOHIPENO	Vohitrindry			
ATSIMO ATSIANANA				
FONCTIONNEL			CESSATION D'ACTIVITE	
FARAFANGANA	Evato		FARAFANGANA	Anosivelo
FARAFANGANA	Farafangana		FARAFANGANA	Ivandrika
FARAFANGANA	Mahafasa Centre		FARAFANGANA	Mahavelo
FARAFANGANA	Tangainony		FARAFANGANA	Namohora laborano
FARAFANGANA	Vohilengo			
FARAFANGANA	Vohimasy			
FARAFANGANA	Vohitromby			



## ANNEXE 6 : LES DIFFERENTES ETAPES DE LA CERTIFICATION FONCIERE

La procédure de CF peut se faire uniquement au niveau des Guichets fonciers. Le montant de la Certification est de 30 dollars en moyenne, ce prix est variable d'une commune à l'autre. Le délai varie de 1 à 6 mois, en fonction des compétences de la commune et du nombre de demandes en cours.

La procédure se découpe en 5 étapes :

### 1. Dépôt de la demande de CF au guichet foncier

✓ La Demande de CF est enregistrée dans le Registre des demandes (dans les communes appuyées par les bailleurs), sinon sur un cahier papier.

*Exemple de demande écrite:*

Moi (Nous), Monsieur / Madame (Mesdames et Messieurs) \_\_\_\_\_, (membres de l'association \_\_\_\_\_ enregistrée en \_\_\_\_\_ sous le numéro \_\_\_\_\_), résidant(s) à \_\_\_\_\_ (indiquer le nom de la Commune, du Fokotany, du village) demande à certifier le terrain \_\_\_\_\_ (localisation grossière du terrain).

Ce terrain est voisin des terres suivantes (donner la liste des noms des voisins):

Au Nord : \_\_\_\_\_

Au Sud \_\_\_\_\_

A l'Est \_\_\_\_\_

Et à l'Ouest \_\_\_\_\_.

Je déclare occuper et valoriser le terrain depuis \_\_\_\_\_ mois / années par la plantation d'arbres contribuant ainsi au reboisement de la Commune.

La demande de CF doit être accompagnée **du maximum de papiers officiels ou informels** concernant le ou les demandeurs : actes de naissance, permis de coupe (pouvant être obtenu auprès du service des eaux et forêts), quittance de paiement d'Impôts (pouvant être obtenu auprès du centre fiscal), les documents d'héritage, et le plus de petits papiers possibles pouvant concerner le terrain.

✓ Reconnaissance parcellaire

L'agent foncier et le/les demandeurs essayent de repérer et de délimiter le terrain sur une carte ou sur le PLOF.

➔ La « chemise parcellaire » est ainsi établie.

### 2. Affichage

La demande est placardée au niveau des bureaux de la Commune et de chaque Fokotany pendant 15 jours. Au cours de ces 15 jours, l'agent foncier enregistre les oppositions. Toute demande d'opposition doit être accompagnée de preuves écrites / physiques.

### 3. Convocation pour délibération

La Commune émet une convocation réunissant des membres de la famille, des voisins, des proches et les 5 membres de la Commission de Reconnaissance Locale (CRL): le Maire, l'agent foncier, le chef Fokotany, et au moins ceux « aînés » (choisi au moment de la création du GF).

Au cours de cette convocation,

- ✓ les oppositions sont discutées afin d'essayer de régler les litiges à l'amiable.
- ✓ La parcelle est visitée et délimitée par des repères physiques (arbres, piquets, maisons,..). Il n'y a pas de bornage « officiel » dans la démarche de CF. Cette reconnaissance locale est socialement mieux acceptée et a davantage de poids pour les paysans que le bornage.

S'il n'y a pas d'opposition, cette convocation donne suite à **un procès verbal de reconnaissance locale** signé par tous les participants.

Si les/l'opposition ne peut pas être réglée à l'amiable, il y a alors recours au tribunal de première instance.

#### 4. Affichage

Un délai d'opposabilité de 15 jours à compter du procès-verbal de la CRL est ouvert.

#### 5. Edition du certificat foncier ou appel

✓ Si au cours de ces 15 jours il n'y a pas d'opposition :  
Le CF est **inscrit au registre parcellaire**. C'est à partir de cet enregistrement que le **CF est officiel**.

✓ S'il y a opposition :  
Les opposants doivent apporter des preuves selon l'objet de leur réclamation. Le Conseil Communal tient une audience et émet une sentence arbitrale qui a valeur de première instance. Suite à la délibération, 20 jours de délais de recours sont laissés aux perdants.  
Si l'affaire n'est pas réglée par le CC, elle monte alors au tribunal.

## **ANNEXE 7 : LES PROPOSITIONS POUR LE FUTUR PROGRAMME DE LA LETTRE DU 18 NOVEMBRE 2016**

### **PROMOUVOIR LA SECURISATION JURIDIQUE DES TENURES COMMUNAUTAIRES**

A part les agricultures familiales, les espaces à tenure collective coutumière (espaces pastoraux, agricoles, forestiers) constituent des ressources de production vitales pour les communautés rurales. Il faudrait créer des statuts spécifiques pour leur gestion, en considérant les grands principes suivants :

- (i) la formalisation des droits (par le titre ou le certificat) n'est pas forcément une finalité pour leur protection ;
- (ii) le droit moderne ne devrait pas interférer sur les règles coutumières de gestion mais plutôt les entériner et/ou les consigner par écrit ;
- (iii) la fixation participative de leurs limites dans un ensemble cartographique est importante pour pouvoir les protéger en cas d'installation de projets privés ou d'extension des exploitations voisines.

Pour **les zones forestières** incluses dans le domaine forestier national, **prévoir leur extraction du domaine forestier national pour transférer leur gestion à la communauté**. Ces zones seront régies par des statuts spécifiques reconnaissant les droits d'usage collectifs selon les règles coutumières déjà établies ou à établir par les communautés. Elles ne seront ni certifiées ni immatriculées mais seront par contre délimitées de manière précise dans un outil cartographique (plan local d'occupation foncière et schéma d'aménagement communal).

Ces réflexions attendent d'être expérimentées dans le prochain programme national foncier.

## FACILITER L'EXTENSION DES AGRICULTURES FAMILIALES ET L'ACCES A LA TERRE DES GROUPES VULNERABLES

La valorisation des données dans le PLOF sur les statuts et les occupations du sol dans le cadre d'un **Schéma d'Aménagement Communal** permettrait de délimiter l'allocation de nouveaux espaces en prévision de l'extension organisée de la propriété privée non-titrée.

Cette mesure suppose la création de réserve foncière au niveau de la Commune qui serait protégée par un statut spécifique. Leur délimitation sera participative avec la population et la proposition du plan d'aménagement sera à valider par les différentes instances étatiques concernées (par exemple par un arrêté ou un décret). La création d'un tel statut à partir du domaine privé de l'Etat ou à partir de certains statuts (ex. terrains titrés au nom d'anciens colons) permettrait par ailleurs de créer des réserves foncières pour les jeunes ou les groupes vulnérables.

Cette proposition vient d'être insérée dans la nouvelle Lettre de Politique Foncière et attend sa déclinaison opérationnelle dans le nouveau programme national foncier. Elle permettrait de valoriser les terrains domaniaux gelés par des statuts spécifiques (notamment obsolètes) ou peu valorisés.

## BIBLIOGRAPHIE

### OUVRAGES

- ✓ Les divers communiqués de la SIF : <http://sif-mada.mg/communiqué-sif-2/>
- ✓ Les actions de FIANISO <http://www.fiantso.mg/index.php>
- ✓ HARDI : <http://www.hardi-madagascar.mg/>
- ✓ Les expériences de FIFATA : <http://www.fifata.mg>
- ✓ L'enquête PECF – Perception et Effets de la Certification Foncière au niveau des ménages ruraux menée par l'Observatoire du Foncier, le CIRAD, et l'IRD en 2011 : <http://www.observatoire-foncier.mg/downloads/16-Rapport-PECF-version-Finale2.pdf>
- ✓ Projet CASEF : <http://documents.worldbank.org/curated/en/900381468299690922/pdf/P151469-Madagascar-CASEF-RPF-Final.pdf>
- ✓ Capitalisation réforme foncière: [http://www.fert.fr/v2/wp-content/uploads/2011/04/MDG-Action-de-Fifatam-dans-le-domaine-du-foncier\\_2011.pdf](http://www.fert.fr/v2/wp-content/uploads/2011/04/MDG-Action-de-Fifatam-dans-le-domaine-du-foncier_2011.pdf)
- ✓ Cadre d'analyse de la Gouvernance Foncière à Madagascar \_ Banque Mondiale: <http://www.observatoire-foncier.mg/downloads/11-Notes-contextuelles-LGAF-Madagascar.pdf>

## CONTACTS

### OBSERVATOIRE DU FONCIER (OF) – RENCONTRE LE 8/11

Andrianirina Ratsialonana Rivo, Directeur de l'OF :

Mail : [ratsialonana@observatoire-foncier.mg](mailto:ratsialonana@observatoire-foncier.mg)

Rado Miarintsoa Rabeantoandro, Chargé des bases de données :

Mail : [radorab@gmail.com](mailto:radorab@gmail.com) / Tél: +(261) 33 15 419 51

---

## SOLIDARITE DES INTERVENANTS DU FONCIER (SIF) – RENCONTRE LE 9/11

Eric Hermann RAPARISON, Juriste, consultant en foncier, Coordonnateur de la SIF

Mail : [reh212001@yahoo.fr](mailto:reh212001@yahoo.fr)

Tel: +261(0)331135474 / +261(0)341653463

---

## MINISTERE DE L'AGRICULTURE

Zo Ravelomanantsoa, Ministère de l'Agriculture, Spécialiste du foncier pour le projet CASEF (Projet de Croissance Agricole et de Sécurisation Foncière)

Mail : [spfoncier@casef.mg](mailto:spfoncier@casef.mg)

Tel : 033 11 612 39

Jean Houssman Camara, Coordinateur de la CCRD - Rencontré le 8/11

Mino Aina Harimanana, Chef de Division relations publiques de la CCRF

Mail : [mino\\_aina@yahoo.fr](mailto:mino_aina@yahoo.fr)

Tel : 034 05 911 04

---

## ONG

CRS ou Fararano (financé par USAID) qui travail sur le foncier et est présent a Manakara

FIANTSO, ONG qui a aidé la mise en place de guichets fonciers, basée à Fianarantsoa.

Madame Amélie, Coordinatrice FIANTSO

Tel : 034 08 207 46