

REPOBLIKAN'I MADAGASIKARA  
Tanindrazana – Fahafahana – Fandrosoana



*Direction des Domaines et des Services Fonciers*

# Lettre de politique foncière

Version provisoire

Atelier de présentation de la lettre de politique foncière  
Antananarivo, le 8 février 2005

---

## Sommaire

<b>SOMMAIRE .....</b>	<b>2</b>
<b>UNE LETTRE DE POLITIQUE FONCIERE : POURQUOI ?.....</b>	<b>2</b>
<b>1°) ETAT DES LIEUX DE LA REGULATION FONCIERE .....</b>	<b>3</b>
LE CONSTAT .....	3
LES CONSEQUENCES DE LA CRISE FONCIERE .....	3
LES IMPACTS DE LA CRISE FONCIERE SUR LA VIE ECONOMIQUE ET SOCIALE.....	4
LES CAUSES DE LA CRISE FONCIERE .....	4
REPNSES CITOYENNES A LA CRISE FONCIERE ET ENJEU DE LA REFORME FONCIERE .....	5
<b>2°) CADRE INSTITUTIONNEL : UNE LETTRE EN COHERENCE AVEC LES ORIENTATIONS NATIONALES ET SECTORIELLES .....</b>	<b>5</b>
<b>3°) OBJECTIFS DE LA POLITIQUE FONCIERE.....</b>	<b>6</b>
<b>3°) ORIENTATIONS ET AXES STRATEGIQUES DE LA POLITIQUE FONCIERE.....</b>	<b>7</b>
QUATRE AXES STRATEGIQUES.....	7
RESTRUCTURATION, MODERNISATION ET INFORMATISATION DES CONSERVATIONS FONCIERE ET TOPOGRAPHIQUE.....	7
AMELIORATION ET DECENTRALISATION DE LA GESTION FONCIERE .....	8
RENOVATION DE LA REGLEMENTATION FONCIERE ET DOMANIALE .....	8
PLAN NATIONAL DE FORMATION AUX METIERS DU FONCIER .....	9
<b>4°) MISE EN OEUVRE DE LA POLITIQUE FONCIERE .....</b>	<b>10</b>
L'UNITE TECHNIQUE DE SUIVI : ORGANISME D'ORIENTATION ET DE SUIVI.....	10
LE PROGRAMME NATIONAL FONCIER : ORGANISME D'EXECUTION.....	10
LES PHASES .....	10
EVALUATION DU PROGRAMME NATIONAL FONCIER.....	11

## Une lettre de politique foncière : pourquoi ?

*La Lettre de Politique Foncière est une étape préalable de la réforme foncière. Cette déclaration précise les orientations du Gouvernement en matière domaniale et foncière. Produit d'une large concertation et offrant une vision d'ensemble pour l'amélioration de la gestion des droits sur le sol, elle fonde une Politique Foncière, cadre stratégique veillant à la cohérence des interventions publiques. Ces actions porteront sur des programmes de sécurisation foncière en milieu rural et urbain, sur la préparation de nouveaux textes adaptés au contexte économique, institutionnel et technologique actuel et sur un plan national de formation aux métiers du foncier.*

*Les orientations de la Politique Foncière ont été présentées et débattues avec l'Unité Technique de Préparation du Programme National Foncier au sein de laquelle des représentants de trois collèges –élus, administrations, société civile– ont exprimé leur position et apporté leur contribution.*

*La Lettre de Politique Foncière est un document public, accessible à tous et facilement consultable. Elle est destinée aux élus, aux acteurs du développement économique et aux partenaires techniques et financiers de l'Etat malagasy.*

## 1°) Etat des lieux de la régulation foncière

### Le constat

---

- 1. Transition foncière et recours à l'Etat** – Madagascar est en transition foncière. La gestion foncière traditionnelle semble reculer face à l'individualisation et à la marchandisation de la terre. La terre devient de plus en plus un bien marchand, qui s'exploite et s'échange avec ou sans le consentement des autorités traditionnelles. Ainsi, les citoyens malgaches se tournent vers l'Etat et ses services fonciers pour faire valoir leurs droits sur le sol. Un demi million de demandes d'acquisition de terrains domaniaux sont déposées auprès des services fonciers. Encore plus nombreux sont les ménages qui souhaiteraient obtenir une reconnaissance écrite de leurs droits fonciers.
- 2. Faible capacité de délivrance de titres** – Face à cette demande considérable, les services fonciers présentent une très faible capacité à délivrer des titres fonciers. Seuls 330.000 titres ont été établis depuis un siècle et actuellement, le rythme de délivrance d'actes stagne autour de 1.000 titres par an. Ainsi, des demandes d'acquisition déposées depuis un demi siècle demeurent sans suites tandis que la superficie des propriétés titrées ne dépasse pas un quinzième du territoire.
- 3. Rareté de l'enregistrement des mutations** – Les usagers accordent peu d'intérêt aux procédures de mutation qui leur semblent complexes et onéreuses. Au fur et à mesure des ventes et des divisions, les énonciations des titres tombent *de facto* en désuétude dans la mesure où elles ne reflètent plus la réalité des droits sur le sol. Ainsi, avec le temps, l'information foncière gérée par les services fonciers, concerne non seulement une faible proportion des biens mais s'avère en complet décalage avec la réalité.
- 4. Coûts élevés des opérations cadastrales** – L'immatriculation foncière collective –le cadastre– présente l'avantage d'une procédure plus simple, réalisée sur place, mais cette procédure décidée par les services de l'Etat s'accompagne d'un coût relativement élevé, proche de Ar. 140.000 / ha (70 US \$ / ha), au-delà des moyens de l'administration.
- 5. Paralysie du service public** – Le service public rendu par les circonscriptions déconcentrées de l'administration foncière est jugé très insatisfaisant par les usagers, au regard, notamment, des longs délais pour l'obtention des documents fonciers, tels les certificats juridiques. Les conditions de travail des agents sont exécrables : les bâtiments insalubres ne garantissent plus la conservation des documents, les agents doivent parfois apporter leur propre matériel de travail tandis que la détérioration des plans et registres a désormais atteint un niveau difficilement réversible.
- 6. Panne du dispositif actuel** – Ce constat conclut sur un système d'immatriculation foncière individuelle en panne, tandis que l'espoir d'une immatriculation foncière généralisée grâce au cadastre reste conditionné à l'octroi de subventions par les agences d'aide. Dans les deux cas, les titres deviennent obsolètes en raison de la rareté de l'enregistrement des mutations et l'on peut douter de la capacité réelle des services fonciers, dans leur forme actuelle, à gérer l'ensemble des terres agricoles et urbaines de Madagascar.

### Les conséquences de la crise foncière

---

- 7. Insécurité foncière généralisée** – Faute de régulation foncière communautaire et en raison de la faible capacité des services fonciers, un sentiment d'insécurité foncière s'est propagé sur l'ensemble du territoire. Peu de citoyens sont assurés de leurs droits sur la terre et nombreux sont ceux qui craignent une tentative de spoliation orchestrée par une personnalité capable d'activer l'aboutissement d'un dossier d'immatriculation foncière.
- 8. Développement des conflits fonciers** – Ce contexte d'incertitude généralisée favorise le développement des conflits pour la maîtrise du sol, surtout quand la survie d'un groupe familial tient à l'exploitation d'une parcelle.

9. **Corruption** – L'immatriculation ne peut plus fonctionner sans apport financier du requérant. La location de véhicules, le défraiement des topographes, le financement de la commission de reconnaissance domaniale et l'achat de la papeterie comptent parmi les principaux postes de dépense supportés de fait par les usagers. Le volume considérable des demandes face à la très faible capacité d'établissement de titres fonciers entraîne également une situation favorable au monnayage des actes administratifs.

## Les impacts de la crise foncière sur la vie économique et sociale

---

10. **Réticences à l'investissement** – L'investissement privé est contrarié par l'imbroglie sur le foncier : les producteurs ruraux ne sont pas incités à des investissements durables sur leurs terrains. Ils n'ont aucun intérêt à bonifier des parcelles dont ils ne sont pas assurés de l'exploitation à long terme. Le reboisement dont le pays a le plus grand besoin est condamné par cette incertitude, comme le paiement des redevances sur l'eau ou tout investissement permettant d'améliorer la productivité des champs. Les entrepreneurs ne peuvent se risquer à investir en infrastructures productives ou commerciales tant que leurs droits sur une parcelle ne sont pas garantis de manière transparente et fiable. Certains projets de développement annulent leurs intentions de financement quand le statut juridique des terrains n'est pas clarifié.
11. **Dégradation du climat social** – La prolifération des conflits sur la terre nuit au climat social et au maintien de l'ordre public.
12. **Encombrement des tribunaux** – Les litiges fonciers comptent parmi les affaires les plus nombreuses portées devant les tribunaux et contribuent à la saturation des juridictions et au dysfonctionnement de la justice.
13. **Blocage de la décentralisation** – Le développement des collectivités territoriales est freiné par l'absence d'une cartographie claire et régulièrement mise à jour des occupations du sol et des droits sur la terre. Aucune fiscalité foncière locale ne peut être organisée et les budgets communaux restent dépendants des subventions accordées par le niveau central.
14. **Perte de crédibilité de l'Etat** – De fait, l'essentiel des terres agricoles et urbaines n'est plus géré par l'Etat et partant, la crédibilité de l'Etat et de ses services fonciers se dégrade proportionnellement à la baisse de qualité du service public.

## Les causes de la crise foncière

---

15. **Les usagers ignorent la loi** – Cette explication est contestable. Les lois qui régissent l'accès à la terre sont compliquées, elles se cumulent depuis plusieurs décennies, sont partiellement mises à jour et sont essentiellement rédigées en français. Rares sont les citoyens qui peuvent avoir accès à l'ensemble de ces textes, en comprendre l'esprit et les procédures.
16. **La procédure d'immatriculation foncière est longue, complexe et coûteuse** – Cette procédure aboutissant à l'immatriculation individuelle des terres compte 24 étapes et nécessite l'intervention de nombreux corps de l'administration. Le dossier remonte aux plus hauts niveaux de l'administration. Le PDS du Faritany, le Ministre chargé des Domaines et le Premier Ministre sont les seules autorités habilitées pour approuver les actes d'attribution des terrains domaniaux : seules 8 personnes peuvent signer des titres attendus par un demi million d'usagers. Ainsi s'explique le coût moyen pour l'obtention d'un titre estimé à 3.000.000 Fmg et des délais parfois supérieurs à une quinzaine d'années. Cependant, la procédure d'immatriculation foncière et l'inscription au livre foncier consistent en une reconnaissance de droits réalisée directement de l'Etat vers le citoyen. Les services fonciers doivent s'assurer de la légitimité de la demande du requérant et de l'effectivité de la mise en valeur, ce qui nécessite une série de contrôles minutieux et aboutit forcément à une procédure compliquée et chère.
17. **Les services fonciers sont démunis et saturés** – En 10 ans, les circonscriptions domaniales et topographiques ont perdu un quart de leurs effectifs ; le renouvellement des effectifs est préoccupant. Les budgets de fonctionnement alloués aux circonscriptions sont dérisoires ; certaines doivent

fonctionner avec moins de Ar. 400.000 (200 US \$) par an. Le matériel n'est plus renouvelé depuis plusieurs décennies.

18. **Une explication de fond : la centralisation du système domaniale et foncier** – Selon le principe de domanialité, l'Etat dispose de l'ensemble des terres non immatriculées ni cadastrées et devrait les gérer, sans ressources financières et sans compétences suffisantes. Ce principe tend à ignorer les droits de jouissance précédents et fait de l'Etat le propriétaire unique, mais démuné, de la plus grande partie du territoire national. La mise en œuvre de ce principe induit un schéma domaniale extrêmement pyramidal : la reconnaissance de droits sur le domaine privé national s'effectue par le biais de 29 services déconcentrés, affaiblis et encombrés, censés servir la demande de millions de requérants. Ce processus de reconnaissance des droits sur la terre, effectué directement de l'Etat vers le citoyen, le conduit inéluctablement à sa propre faillite. Le schéma domaniale ne s'appuie sur aucun intermédiaire entre l'Etat central et l'utilisateur. Les notaires sont rares et ne sont pas assermentés en matière foncière, tandis que l'on ne compte pas plus de 25 cabinets de géomètres libres assermentés.
19. L'amélioration du service public foncier passe par **un changement de l'approche et par l'adoption d'un nouveau système de gestion foncière et domaniale.**

### Réponses citoyennes à la crise foncière et enjeu de la réforme foncière

---

20. **Droit foncier local** – Face à la crise foncière, les usagers ont inventé un droit foncier local par défaut, fait de « petits papiers ». Ces actes sous seing privé, enregistrés par les démembrements locaux de l'Etat – fokontany et communes –, sont conçus de manière identique sur l'ensemble du territoire, malgré l'absence de normes nationales. La plupart des parcelles agricoles ou urbaines font l'objet de cette gestion foncière locale réalisée au quotidien et au moindre coût. Ces « petits papiers » accompagnent systématiquement les transactions sur la terre.
21. **Faible portée juridique des « petits papiers »** – Le sentiment de sécurité foncière que confèrent ces « petits papiers » reste faible. Les usagers ont conscience des limites juridiques de ces actes : la reconnaissance est locale, elle ne préserve pas de tentatives de spoliation provenant de l'extérieur.
22. **Rapprocher le légal et le légitime** – L'enjeu de la réforme foncière doit donc être de réconcilier la légitimité des pratiques foncières de millions d'acteurs locaux, avec la légalité de textes réglementaires d'une application chère et compliquée. Il s'agit de rapprocher des lois conçues au niveau central mais peu utilisées aux échelons locaux, de pratiques généralisées à l'échelle locale et à faire reconnaître par les pouvoirs publics. Dans cette optique, la décentralisation permet de reconsidérer les modalités de la gestion foncière.

## 2°) Cadre institutionnel : une lettre en cohérence avec les orientations nationales et sectorielles

La Lettre de Politique Foncière s'inscrit dans les orientations politiques du Gouvernement précisées par :

23. **« Madagascar naturellement ! » & politique générale de l'Etat pour 2005** – La vision formulée par la Présidence de la République, intitulée « Madagascar naturellement », affirme parmi ses premiers objectifs le « passage d'une économie de subsistance à une économie de marché ». Par ses effets positifs sur la sécurisation des investissements, la Politique Foncière est l'un des principaux leviers susceptible de favoriser cette évolution. La mise en œuvre du Programme National Foncier aura un impact sur plusieurs programmes nationaux prioritaires de la politique générale de l'Etat pour 2005 : Bonne Gouvernance, Décentralisation et Déconcentration, Agriculture, Elevage et Pêche, Développement du Secteur Privé. Le renforcement de la capacité des communes, par la mise en place d'une nouvelle structure de financement, et la modernisation du service des Domaines figurent parmi les objectifs assignés par le Président au Gouvernement.

24. **Le Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté** – Le DSRP révèle le haut degré de priorité accordé par le gouvernement à la problématique foncière. Il recense parmi les facteurs déterminants de pauvreté le difficile accès à la terre, conséquence d'une « *imprécision des droits fonciers et de la structure de l'administration foncière* ». Le régime foncier et les droits de propriété sont jugés insuffisants pour favoriser l'investissement et l'amélioration de la productivité agricole. La rareté des titres est considérée comme « *une barrière à l'accès au crédit dans la mesure où les biens immobiliers constituent les principales garanties exigées par les banques* ». Le DSRP affiche des objectifs gouvernementaux ambitieux (définition de la politique foncière, modernisation des services fonciers, conception de modalités de gestion du domaine privé national par les collectivités,...) à mettre en œuvre dans le cadre d'un Programme National Foncier, selon une démarche concertée favorisant un débat avec toutes les parties impliquées.
25. **La Lettre de Politique de Développement Rural** – La Lettre de Politique de Développement Rural (LPDR) préconise une stratégie de développement qui vise notamment à encourager l'investissement et garantir l'accès au foncier, plus particulièrement dans les zones agricoles à fortes potentialités.
26. **Le Plan Directeur Quinquennal pour le Développement Rural (2004 / 2009)** – Le document de planification du ministère en charge des Domaines prévoit, dans le cadre « *de l'établissement d'un environnement favorisant le soutien d'un développement rural axé sur le marché [...] d'accélérer la réforme des titres fonciers* ».
27. **Le Plan d'Action pour le Développement Rural** – Ce plan d'action, en cours de mise à jour, constitue le cadre général de mise en œuvre de la politique de développement rural. Il oriente les projets et programmes de développement rural et incite à « *assurer une bonne gestion du monde rural par la définition et la mise en œuvre des réformes institutionnelles et du cadre réglementaire* ». Le PADR indique que la réalisation de cet objectif passe notamment par « *l'actualisation de la législation foncière pour faciliter l'acquisition des terres et mettre en place des structures d'accompagnement* » et par la « *mise en place d'une taxe foncière* ».

### 3°) Objectifs de la Politique Foncière

28. **Finalité** – La Politique Foncière a pour finalité une gestion foncière favorable :
- à l'investissement privé,
  - à la production agricole,
  - à la gestion, la protection, la restauration et le renouvellement des ressources naturelles,
  - au développement des collectivités territoriales décentralisées par la mise à disposition d'outils de gestion territoriale et de fiscalité.
29. **Objectif principal** – **L'objectif principal 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.**
30. **Objectifs spécifiques** – La Politique Foncière s'articulera autour d'un cadre législatif rénové, d'un processus de décentralisation de la gestion foncière, de la modernisation des outils et de la formation de nouvelles compétences.
31. Un **nouveau cadre institutionnel et législatif** sera conçu et mis en œuvre. Il porte sur une révision du système domanial et foncier, sur l'adoption de nouvelles lois adaptées au fonctionnement social et économique des milieux ruraux et urbains afin de permettre une véritable simplification des procédures. Il reposera en partie sur des interventions de professionnels de statut privé. Ce nouveau cadre législatif proposera une adaptation de la réglementation aux nouvelles technologies.
32. **Décentralisation** – La modernisation du système domanial et foncier tiendra compte de l'évolution de l'organisation administrative territoriale et en particulier du processus de décentralisation, en répartissant les compétences de gestion de la terre et des ressources entre les services décon-

trés de l'Etat et les collectivités décentralisées. La loi favorisera un partenariat avec des professions auxiliaires de l'administration susceptibles de mettre en œuvre les nouvelles procédures.

33. De **nouveaux outils**, tenant compte des avancées technologiques en gestion de l'information alphanumérique et géographique, seront mis à disposition des acteurs de la Politique Foncière. L'équipement des services topographiques et des conservations foncières sera systématiquement modernisé et informatisé en tenant compte des besoins définis pour permettre la mise en application de la nouvelle législation. Le fonctionnement et la maintenance de ces nouveaux équipements seront considérés en fonction d'une restructuration des services fonciers. Les collectivités territoriales seront également appuyées pour des investissements en équipements appropriés. Le fonctionnement de ces équipements aux collectivités sera, à terme, à la charge des budgets communaux.
34. Des **compétences**, nouvelles et supplémentaires, seront rendues disponibles pour la mise en œuvre de la Politique Foncière. Des programmes d'appui permettront de renforcer les professions auxiliaires de l'administration (géomètres libres assermentés) en termes de mise à jour des compétences et d'appuis à la création d'entreprises privées. Des programmes de formation professionnelle permettront de renforcer les capacités des communes rurales et urbaines en matière de gestion domaniale et foncière décentralisée. Des formations diplômantes seront instituées sur convention avec des établissements universitaires.

### 3°) Orientations et axes stratégiques de la Politique Foncière

#### Quatre axes stratégiques

---

35. La Politique Foncière repose sur quatre axes stratégiques :

- I. la restructuration, la modernisation et l'informatisation des conservations foncière et topographique ;
- II. l'amélioration et la décentralisation de la gestion foncière ;
- III. la rénovation de la réglementation foncière et domaniale ;
- IV. un programme national de formation aux métiers du foncier.

Les paragraphes suivants détaillent le contenu de ces quatre axes stratégiques.

#### Restructuration, modernisation et informatisation des conservations foncière et topographique

---

36. **Objet** – Cet axe a pour objet l'amélioration du service public rendu aux détenteurs de titre.

37. **Actions.**

- Mesure d'urgence, les archives foncières seront sauvegardées. Leur état de dégradation empêche, dans certains cas, les services fonciers de garantir la propriété. Des travaux de numérisation et de digitalisation seront contractualisés auprès d'opérateurs spécialisés.
- Les équipements des services domaniaux et topographiques feront l'objet d'une importante modernisation par l'acquisition de matériels informatiques et de mobiliers adéquats, la rénovation et la construction de bâtiments.
- Un processus de régularisation des occupations et de mise à jour des titres fonciers et des plans topographiques sera conçu et engagé rapidement afin de faire correspondre le nom du titulaire du titre au nom du ou des occupants des parcelles titrées.

38. **Mesures d'accompagnement.**

- Les services de conservation seront restructurés selon différentes modalités de partenariat entre les secteurs public et privé.
- Afin de subvenir aux charges de maintenance des équipements, des dispositions seront prises pour affecter tout ou partie des recettes perçues par les services fonciers régionaux à leur fonc-

tionnement. Sans cette disposition, la rénovation des équipements des services fonciers serait caduque.

- Des formations professionnelles seront réalisées à l'attention des agents afin d'ajuster leurs capacités aux nouveaux outils.

## Amélioration et décentralisation de la gestion foncière

---

39. **Objet** – Cet axe a pour objet la mise en œuvre d'un dispositif juridique et institutionnel local, renforçant les capacités des collectivités décentralisées (inter-communalités, communes, fokontany), afin de répondre à la forte demande en documents garantissant la sécurité foncière de leurs détenteurs.

### 40. **Actions.**

- Une administration foncière de proximité, le **guichet foncier** communal et/ou inter-communal, sera créée ; elle sera chargée **de la délivrance et de la mutation de certificats fonciers** selon trois modalités possibles. Les collectivités seront informées de ces trois modalités et procéderont au choix du mode de sécurisation foncière :

- **Dotation** à la commune et démembrement du titre-mère au nom de la commune, en certificats de propriété individuelle suite à une constatation des occupations par une commission de reconnaissance locale et à l'approbation par le Maire d'un acte de reconnaissance de propriété aux occupants ;
- **Opérations cadastrales** : opération physique de délimitation des parcelles individuelles par une brigade topographique, puis en fonction du choix des collectivités, délivrance de certificats d'occupation foncière ou aboutissement de la procédure jusqu'à l'obtention du titre foncier (opération juridique de consécration des droits par un tribunal terrier suivie d'une opération administrative d'enregistrement des droits sur le livre foncier). Ce mode de sécurisation foncière reprend les principes des sécurisations foncières relative (SFR), intermédiaire (SFI) et optimale (SFO) ;
- **Cadastre citoyen** : délimitation d'une aire de sécurisation foncière et constatation des occupations selon une procédure publique et contradictoire par une commission de reconnaissance locale. Des certificats fonciers seront délivrés sur cette base. Les usagers qui le souhaiteront pourront transformer leur certificat en titre foncier selon des procédures simplifiées à concevoir.

- Les guichets fonciers seront équipés et leurs agents –conservateur municipal et médiateur municipal– seront formés à la manipulation de SIG et à l'utilisation d'un **manuel de gestion foncière décentralisée**.
- Des **Plans Locaux d'Occupation Foncière** (PLOF) seront réalisés pour chaque commune. Ils consisteront en une carte numérisée du patrimoine foncier de l'Etat, de la commune et de ses habitants sur le territoire d'une commune. Cette carte, mis à jour par le guichet foncier et le service topographique régional, se substituera progressivement au plan de repérage. Elle sera accessible à chacun.

41. **Mesure prioritaire** – La mise en œuvre des guichets fonciers est conforme aux lois actuellement en vigueur. Elle mérite néanmoins d'être codifiée en premier lieu, notamment pour formaliser la valeur juridique du certificat foncier.

42. **Mesure d'accompagnement** – Une capacité de formation aux échelles locales et régionales sera mise en place afin de renforcer les compétences des opérateurs privés, des services fonciers régionaux et des municipalités.

## Rénovation de la réglementation foncière et domaniale

---

43. **Objet** – Cet axe a pour l'objet l'adaptation des lois au nouveau système domaniale et foncier basé sur un principe de décentralisation, conformément aux orientations du Gouvernement. Il est prévu par ailleurs l'adoption de décrets et d'arrêtés fixés en perspective d'une meilleure prise en compte des nouvelles technologies.

44. **Actions** – Un processus de rénovation de la réglementation foncière et domaniale permettra de revisiter les textes existants ou de concevoir de nouveaux textes correspondant, à titre indicatif, aux points suivants :
- Détermination de la valeur juridique des documents fonciers informatisés ;
  - Conception d'une procédure de régularisation des titres non mis à jour ;
  - Révision des modes de réalisation des plans réguliers en fonction de nouvelles technologies ;
  - Clarification des prérogatives du chef de région pour la validation de l'arrêté de dotation ;
  - Détermination de la procédure d'obtention de certificats fonciers ;
  - Elaboration des règles juridiques relatives déterminant le rôle, le fonctionnement et le statut des commissions de reconnaissance locale ;
  - Elaboration des règles juridiques relatives déterminant la valeur juridique du certificat foncier (notion d'incontestabilité) ;
  - Conception d'une procédure de transformation, à la demande de l'utilisateur, du certificat d'occupation foncière en titre foncier ;
45. **Mesures d'accompagnement** – Le public sera mieux informé de la législation et de la réglementation foncière et domaniale. Un code domanial et foncier, régulièrement mis à jour, sera largement diffusé auprès des acteurs de la sécurisation foncière. Les documents liés à la gestion foncière décentralisée – Plan Local d'Occupation Foncière, manuel de gestion foncière décentralisée, guide de l'utilisateur du guichet foncier – seront rendus disponibles auprès des collectivités territoriales et des services fonciers déconcentrés. Ces documents seront traduits en malgache et seront d'un accès facile.

#### Plan National de Formation aux Métiers du Foncier

---

46. **Objet** – Cet axe a pour objet la création ou le renforcement des compétences nécessaires à la mise en œuvre de la Politique Foncière. Elles devront répondre à une demande nouvelle et importante en matière de topographie, de système d'information, de droit foncier et de médiation foncière.
47. **Actions** – Les formations envisagées s'inscrivent à différents niveaux : formation des acteurs locaux de la sécurisation foncière, formation professionnelle, formation universitaire. Un bilan de compétences des professions et institutions mobilisables pour la mise en œuvre de ces programmes de formation sera réalisé. A partir de cet état des lieux, des plans d'adaptation des compétences des professionnels et des acteurs de la sécurisation foncière seront proposés ; les formations correspondantes seront organisées en partenariat avec les institutions de formation compétentes et les employeurs potentiels (organisations professionnelles, collectivités locales, bureaux d'études privés, etc.).
48. Trois niveaux de formation sont prévus :
- Formation des acteurs locaux : La formation des acteurs locaux du foncier, collectivités décentralisées ou organisations paysannes, relève d'opérateurs privés ou parapublics, mobilisés sur contrat et titulaires d'un agrément garantissant leur capacité de formation à la gestion foncière.
  - Formation professionnelle : Les institutions et individus intervenant dans la chaîne foncière devront procéder à une mise à jour de leurs compétences afin de maîtriser de nouvelles technologies. Des formations professionnelles adaptées à cycle court seront conçues par la plate-forme. Elles concernent les agents des conservations foncières et topographiques et la profession des géomètres.
  - Formation universitaire : Des modules de formation seront mis en œuvre au sein des universités et des grandes écoles habilitées à des formations diplômantes en sciences sociales et juridiques, en outils topographiques, télédétection et systèmes d'information.
49. **Mesures d'accompagnement** – Une Plate-forme de formation aux métiers du foncier sera créée sur convention entre l'Etat et les établissements de formation de la capitale et des provinces, publics et privés. Cette plate-forme sera chargée de la conception de modules de formation répartis entre différents établissements en fonction de leurs spécialités. Elle comprendra :
- les opérateurs privés pour la formation et l'appui-conseil aux acteurs locaux de la sécurisation foncière ;
  - les établissements de formation à vocation technique pour des modules de formation professionnelle à l'attention des opérateurs et des professionnels du foncier ;

- les établissements d'enseignement supérieur et universitaire pour des formations diplômantes destinées à sanctionner des cursus plus longs pour cadres et techniciens.

## 4°) Mise en oeuvre de la Politique Foncière

### L'Unité Technique de Suivi : organisme d'orientation et de suivi

---

50. **Evolution de l'UTP** – L'actuelle Unité Technique de Préparation du Programme National Foncier évoluera en une Unité Technique de Suivi du PNF. Elle sera chargée de veiller au respect des orientations gouvernementales en matière de politique foncière et domaniale.
51. **Maîtrise d'ouvrage** – L'Unité Technique de Suivi du Programme National Foncier est l'entité responsable de la maîtrise d'ouvrage déléguée par le Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche. Elle est chargée de la supervision des réalisations du maître d'œuvre. Elle veille au bon déroulement du Programme National Foncier et vérifie le bon engagement des dépenses.
52. **Comité de pilotage unique** – Par souci de mise en cohérence des soutiens techniques et financiers, l'Unité Technique de Suivi intégrera les représentants des différents partenaires. Elle fonctionnera sous forme de comités d'orientation et de suivi réguliers.

### Le Programme National Foncier : organisme d'exécution

---

53. **Maîtrise d'oeuvre** – Le Programme National Foncier est chargé de la mise en oeuvre des quatre axes stratégiques de la Politique Foncière. Il est le maître d'oeuvre de la Politique Foncière.
54. **Cohérence des appuis** – Le Programme National Foncier fédère les différents soutiens accordés par les agences d'aide publique et privée au développement afin de préserver la cohérence et les orientations de la Politique Foncière.
55. **Statut** – Au cours de la phase de démarrage, le Programme National Foncier est intégré à la Direction des Domaines et des Services Fonciers. Il est animé par une Cellule Exécutive, constituée de consultants privés, d'assistants techniques et d'agents de la fonction publique. Afin de renforcer son efficacité dans la phase d'extension, le statut du Programme National Foncier en perspective de la création d'un établissement public, sous tutelle du ministère chargé des Domaines et des Services Fonciers, qui disposera d'une capacité de gestion autonome et fonctionnera essentiellement sur contrats de délégation de la gestion des financements et des interventions. La phase de démarrage sera mise à profit pour la conception d'un statut adapté à l'ampleur des interventions de ce programme national.
56. **Organigramme** – Le Programme National Foncier est dirigé par un Coordonnateur National, appuyé par un ou plusieurs assistants techniques nationaux et internationaux, dont les compétences seront spécifiées selon un organigramme fonctionnel.

### Les phases

---

La mise en oeuvre de la Politique Foncière par le Programme National Foncier se déroulera en trois phases :

57. **1 - Phase préparatoire** – La phase préparatoire, en cours, a pour objet de déterminer les orientations stratégiques de la Politique Foncière et de consulter les représentants des différents secteurs économiques et sociaux sur les innovations institutionnelles proposées. Cette phase s'achève au jour de la validation de la présente Lettre de Politique Foncière.

58. **2 - Phase de démarrage** – La phase de démarrage, d'une durée de deux ans, aura pour objet d'élaborer une nouvelle loi et ses textes d'application. Elle permettra de concevoir les statuts, de déterminer les budgets et la mise en place des institutions chargées de la mise en œuvre de la Politique Foncière. Elle sera également mise à profit pour tester les innovations proposées en gestion foncière décentralisée et en modernisation des conservations. Cette phase de démarrage permettra de formaliser les différentes méthodes et approches, de sélectionner les équipements les plus adaptés et de former les agents chargés de la mise en œuvre de la Politique Foncière aux niveaux régional et central.
59. **3 - Phase d'extension** – La phase d'extension utilisera les méthodes et les outils mis au point au cours de la phase de démarrage pour mettre en œuvre à l'échelle nationale les axes stratégiques de la Politique Foncière, en fonction des besoins et de la demande des collectivités et des services fonciers déconcentrés.

## Evaluation du Programme National Foncier

---

60. **Modes d'évaluation** – Le Programme National Foncier fera l'objet d'audits internes réguliers et sera soumis à des évaluations externes, selon les normes habituelles de l'administration et de ses partenaires techniques et financiers.
61. **Indicateurs** – Des indicateurs de performance et d'impact seront conçus au démarrage du Programme National Foncier, afin de disposer d'éléments statistiques de suivi et d'orientation de la Politique Foncière.

*Antananarivo, le 31 janvier 2005*