



Ouvrer pour que les  
populations rurales pauvres  
se libèrent de la pauvreté



# **Evaluation institutionnelle de la réforme foncière à Madagascar**

## **Rapport de la mission FIDA-FAO**



20 juillet 2011

DURAND, J.M.  
JONCKHEER, S.  
LIVERSAGE, H.  
MATHIEU, P.



# Sommaire

	Pages
Résumé des principaux constats et recommandations	5
Summary of main observations and recommendations	10
Introduction. Le processus et la phase actuelle de la réforme	16
A. Evaluation institutionnelle de la réforme foncière malgache et défis à relever	16
I. Principaux acquis et résultats	16
II. Analyse du dispositif institutionnel et organisationnel de la réforme foncière Malgache – Principaux défis à relever	18
II.1. L'organisation horizontale	18
II.2. L'organisation verticale	20
II.3. Analyse du couple modernisation des services fonciers de l'Etat – gestion foncière décentralisée	23
II.4. Le rôle des bailleurs de fonds	25
II.5. Le volet financier de la gestion foncière décentralisée ou le défi de la pérennisation de la réforme	26
III. Cohérence conceptuelle de la politique foncière avec les autres politiques publiques	27
III.1. Réforme foncière et développement agricole	27
III.2. Réforme foncière et aménagement du territoire	29
III.3. Réforme foncière et gestion des ressources naturelles	30
III.4. La sécurisation des droits de certains groupes	31
B. Recommandations et scénarios	32
I. Réviser le cadre administratif et les conditions de mise en œuvre de la réforme	32
I.1. Recommandation générale : réaffirmer les options politiques nécessaires à la poursuite du processus de réforme foncière et de décentralisation de la sécurisation foncière légale	32
I.2. Adapter le rythme de la réforme	32
I.3. Clarifier le statut et l'insertion institutionnelle du PNF dans l'organigramme	

administratif ; renforcer la cohérence et la ‘tonalité positive’ des relations entre PNF et SF	33
I.4. Renforcer les outils et les dispositifs de supervision et contrôle de la performance des communes et des GF	35
II. Créer de la cohérence « par la pratique » et promouvoir un changement de culture dans les méthodes de travail, à tous les niveaux	36
II.1. Le niveau interministériel	36
II.2. Le niveau du MATD	37
II.3. Le niveau des régions et des districts	37
III. Réconcilier le couple modernisation des services de l’Etat – gestion foncière décentralisée	37
III.1. Poursuivre simultanément les volets décentralisation de la gestion foncière et modernisation des services fonciers en construisant leur complémentarité	37
III.2. Repenser la formation pour viabiliser le couple modernisation des services de l’Etat – gestion foncière décentralisée	39
III.3. Harmoniser et amplifier la communication sur la réforme	40
IV. Explorer les voies de pérennisation financière de la réforme	40

# Résumé des principaux constats et recommandations

## I. Principaux constats : les acquis et résultats

**La réforme répond à une demande réelle pour une sécurisation foncière simplifiée, décentralisée et accessible**, au moins dans un grand nombre de communes et de régions.

**Elle a produit des résultats quantitativement importants qui la rendent sans doute irréversible.**

La réforme a conduit à la création de 406 guichets fonciers (sur un peu plus d'un quart des communes, donc) et 56 CRIF. Le processus est en cours d'appropriation par les maires, quoique de façon variable et inégale. Avec plus de 60 000 certificats établis (pour 120 000 dossiers déposés), une réponse significative a été apportée à la demande de sécurisation foncière légale des exploitants ruraux, entraînant une diminution du nombre de conflits.

**La réforme a atteint à la fois une certaine maturité et une masse critique.** La gestion foncière décentralisée reçoit désormais le soutien d'un grand nombre d'acteurs, y compris parmi les fonctionnaires travaillant dans le cadre du système classique et qui, parfois, étaient initialement opposés à ces changements qui leur étaient imposés ; elle a donc toutes les chances de se poursuivre, même si les modalités en sont révisées.

**Complémentarité et non-concurrence des deux filières** (décentralisée, par les GF; services fonciers 'classiques'). Une partie des acteurs clés (au niveau national surtout) ont commencé à réaliser que la filière de sécurisation foncière décentralisée (guichets fonciers ; certificats) et les services fonciers de l'Etat (Services Topos et Domaines) ne sont pas concurrents mais bien complémentaires. L'un et l'autre ont vocation à perdurer, et tous deux pourront se développer et renforcer leur qualité comme leurs ressources, à condition qu'ils se complètent et se supportent mutuellement. Au plan opérationnel et aux niveaux régional et local, cette complémentarité reste cependant encore très problématique, et tout ou presque reste à faire pour mieux définir les rôles, promouvoir une bonne coexistence et créer les synergies nécessaires.

## II. Principaux constats : les difficultés et défis à relever

### D1. La diversité des contextes n'a pas été assez prise en compte.

La demande de sécurisation foncière par les CF est inégale et variable suivant les contextes et les régions: demande forte dans les régions à forte densité de population, avec une agriculture en partie orientée vers le marché, où les terres sont rares et les transactions foncières monétaires importantes (ex type: le Vakinankaratra). Dans les zones avec les caractéristiques inverses (ex: le Menabe), la demande est moins forte, et la capacité ainsi que la motivation à payer pour les CF sont nettement moins fortes également.

### D2. Durabilité financière, technique, et institutionnelle: encore problématique et non assurée.

La capacité des communes pour (i) bien gérer les guichets fonciers et (ii) couvrir les frais réels de ceux-ci est inégale: réelle dans certaines zones, insuffisante dans d'autres. Le

financement et les capacités techniques des services déconcentrés (services topos, services des domaines) sont également insuffisants en de nombreux endroits. La durabilité de la réforme, aussi bien au plan financier qu'au plan technique, reste donc incertaine. Diverses formes de subvention sont nécessaires pour le moment et probablement à court et moyen terme. La durabilité économique et technique du système n'est pas garantie, mais elle peut sans doute être renforcée.

### **D3. Cohérence institutionnelle et collaboration entre les deux grandes filières de sécurisation foncière: des relations problématiques entre axe 2 de la réforme (décentralisation foncière) et services fonciers historiques.**

Les relations entre le PNF, surtout investi pendant ses premières années sur l'axe 2 (le plus innovant et le plus difficile) de la réforme, et les deux services historiques du foncier (SF), ont été difficiles et problématiques depuis le départ. Dans le contexte institutionnel du dynamisme insuffisant des SF, ceci a été un effet collatéral peut-être inévitable pour que le PNF se donne la marge de manœuvre opérationnelle, la capacité d'innovation et le dynamisme nécessaires pour réaliser des avancées réelles rapides et quantitatives dans l'axe 2 de la réforme. Ceci étant réalisé, il faut maintenant « rééquilibrer » les relations et rechercher une meilleure articulation entre PNF (et au sein de celui-ci, l'axe 2 de la réforme) et les SF : garder le dynamisme (et donc une certaine autonomie de conception et opérationnelle) mais assurer la cohérence institutionnelle avec les Services Topos et des Domaines, et mettre en place des réelles pratiques de collaboration systématique, où chaque acteur trouve ses motivations et peut réaliser ses missions.

### **D4. Imprécision des méthodes de traitement de l'information foncière et topographique.**

Concrètement, les procédures de sécurisation foncière décentralisée ne reposent pas encore assez sur une information foncière (topographique et cartographique) précise consolidée et permettant le recoupement (la vérification) topographique des coordonnées des propriétés foncières titrées et du domaine de l'Etat, et de la propriété privée non titrée ayant vocation à être garantie par les certificats fonciers. L'absence d'une information foncière cartographiée précise, complète et bien partagée met en danger l'ensemble des deux filières de sécurisation foncière légale. Ceci est en grande partie le résultat des prestations assurées par les prestataires privées mais mal supervisées et/ou trop hâtives, et en partie l'effet de la mauvaise communication et de l'absence ou insuffisance de volonté de collaboration entre, d'une part les SF déconcentrés (Topos, Domaines) dans les régions et districts, et d'autre part les services régionaux (du PNF) d'appui à l'axe 2 de la réforme.

### **D5. Interactions et synergies entre réforme foncière et autres politiques publiques liées aux processus de gestion foncière.**

La réforme foncière ne s'articule pas assez avec les autres politiques nationales qui ont des interactions avec le foncier et peuvent s'appuyer sur l'information foncière (contenue dans les PLOF) et sur une bonne sécurisation foncière de toutes les catégories d'exploitants pour renforcer leur propre efficacité. Il s'agit essentiellement de la politique agricole (notamment dans son objectif de soutenir simultanément des investisseurs modernes à grande échelle et la

dynamisation d'une petite agriculture familiale), de l'aménagement du territoire, ainsi que de la conservation de l'environnement et de la décentralisation. Une évaluation systématique des échanges d'information et complémentarités souhaitables devrait être faite, et une meilleure cohérence recherchée.

#### **D6. Sécurisation des droits fonciers secondaires et collectifs.**

Les droits des populations occupant de fait et de longue date des terrains titrés à l'abandon (concessions coloniales), des métayers et locataires, ainsi que les droits de type communautaire (groupes pastoraux notamment) ne sont pas pris en compte ni garantis par les guichets fonciers, ni par aucun aspect de la législation et de la réforme. La question des modes de sécurisation de ces droits doit être posée, et des modalités adéquates de sécurisation recherchées.

### **III. Principales recommandations**

<b>Libellé de la recommandation</b>	<b>Contenu de la recommandation</b>	<b>Paragraphe du rapport</b>
<b>R1. <u>Recommandation générale:</u> sur la base d'une volonté avérée de préserver les acquis de la première phase, réaffirmer les options politiques nécessaires à la poursuite du processus de réforme foncière et de décentralisation de la sécurisation foncière légale.</b>	<p>Une option à confirmer et des préalables nécessaires.</p> <p>Malgré les difficultés, le processus de la réforme foncière répond à des attentes de fond et a le potentiel de constituer un pilier important du développement rural, de la modernisation agricole et de la décentralisation : il devrait être poursuivi (dans des modalités adaptées), consolidé et complété, si une volonté politique claire soutient ce processus, notamment en inscrivant la décentralisation de la gestion foncière dans un appui à la décentralisation et au renforcement de de la gouvernance locale.</p>	<b>I.1.</b>
<b>R2. Adapter le rythme de la réforme.</b>	<p>Privilégier la consolidation des acquis et la résolution des problèmes actuels de la phase I, plutôt qu'une poursuite massive et rapide de la mise en place des GF et tenir compte de la diversité des situations.</p>	<b>I.2.</b>
<b>R3. Clarifier le statut et l'insertion institutionnelle du PNF dans l'organigramme administratif. En même temps, renforcer la cohérence et la 'tonalité positive' des relations entre PNF (axe 2) et SF</b>	<p>La clarification et mise en cohérence du PNF avec les autres intervenants pérennes (services étatiques) du foncier doivent être poursuivies et achevées pour aboutir à un cadre institutionnel stable. Parmi les divers scénarios possibles, celui de la création d'une agence nationale du foncier doit être exploré de façon privilégiée. Cette option aurait des implications institutionnelles fortes. Un contexte politique très stable avec des orientations foncières très claires, replacées dans une perspective plus large d'appui renforcé aux structures décentralisées (fiscalité,</p>	<b>I.3.</b>

	aménagement du territoire, développement local), est une condition sine qua non.	
<b>R4. Mieux articuler l'axe 2 de la réforme avec les services fonciers historiques. Encourager les uns et les autres à travailler de façon complémentaire et non concurrente</b>	La mise en œuvre de l'axe 2 de la réforme devrait plus systématiquement associer les SF, et ceux-ci devront être encouragés à voir leur action comme un élément constitutif de cet axe, dans un esprit de complémentarité constructive et non de concurrence. On peut envisager des équipes interdisciplinaires associant à la fois des agents statutaires des services, des agents « PNF » (ou DRGFD, ou agence foncière, le cas échéant) et des agents contractuels des SF : l'idée étant que ces équipes, avec le temps et des formations adéquates, deviennent le creuset d'une nouvelle culture.	<b>II.</b>
<b>R5. Encourager des méthodes et des motivations de travail complémentaires entre les intervenants, à tous les niveaux (interministériel, ministériel, régional et districts).</b>	Au niveau interministériel: création d'un Comité Interministériel pour la Réforme Foncière (et la sécurisation foncière en milieu rural, en faisant le lien avec les politiques de développement agricole et rural) qui validerait les grandes orientations et pourrait commanditer des études et propositions d'actions sur les relations entre réforme foncière et autres politiques en inter relation et interactions avec le foncier.  Au niveau ministériel national et régional, créer plus de cohérence et de collaboration se fera de façon pragmatique, notamment par la promotion de méthodes et de cadres institutionnels de collaboration entre PNF (et par un travail sur les motivations et incitations des agents. Le dispositif de formation aux métiers du foncier devra aussi comprendre un volet important sur les méthodes et pratiques de collaboration interdisciplinaire et intersectorielle.	<b>II.</b>
<b>R6. Réconcilier le couple modernisation des services de l'Etat – gestion foncière décentralisée.</b>	Ceci devrait se faire à travers trois domaines d'intervention différents et complémentaires <ul style="list-style-type: none"> <li>• Poursuivre simultanément les volets décentralisation de la gestion foncière et modernisation des services fonciers en construisant leur complémentarité. La modernisation des services fonciers déconcentrés doit faire d'eux de véritables organes d'appui au développement et au confortement de la réforme,</li> </ul>	<b>III.</b>



	<p>avec une délimitation claire des compétences spécifiques.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Repenser la formation pour viabiliser le couple modernisation des services de l'Etat – gestion foncière décentralisée</li> <li>• Harmoniser et amplifier la communication sur la réforme</li> </ul>	
<b>R7. Rechercher les voies de pérennisation financière de la réforme par la combinaison de diverses ressources</b>	<p>Le financement des guichets fonciers doit rester de la compétence des communes. Il devra nécessairement se faire par la combinaison de trois sources pour financer les structures décentralisées de gestion foncières :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- la dotation de fonctionnement de l'Etat ;</li> <li>- le produit des droits de certification ;</li> <li>- les revenus de la fiscalité (fiscalité foncière + taxes sur d'éventuelles activités présentes sur le territoire communal, comme le tourisme ou les mines).</li> </ul>	<b>IV.</b>
<b>R8. Renforcer les outils et les dispositifs de supervision et contrôle de la performance des communes et des GF</b>	<p>Il est nécessaire de renforcer les aspects de contrôle et supervision de la performance des guichets fonciers, par les actions suivantes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Développer de nouveaux outils de suivi et de mesure de performance au sein de l'Observatoire du foncier</li> <li>• Revoir la portée du contrôle de légalité</li> <li>• Instaurer un contrôle de qualité des PLOF. Face aux insuffisances mentionnées à propos de certains PLOF, il est nécessaire d'assurer un contrôle de qualité des PLOF et des pratiques de partage des informations entre services topographiques, des domaines et guichets fonciers.</li> </ul>	<b>I.4.</b>

## **Summary of main observations and recommendations**

### **I. Main observations: lessons learned and results**

**The reform meets a genuine demand for a simplified, decentralized, accessible system to obtain security of land tenure**, at least in a large number of communes and regions.

**It has led to quantitatively significant results that undoubtedly make it irreversible.** The reform has led to the creation of 406 land tenure offices (“guichets fonciers”), i.e. in a little over a quarter of all communes, and 56 land tenure resource and information centres (CRIF). The mechanism is being adopted by mayors, albeit in a variety of ways and to a variety of degrees. With more than 60,000 certificates established (out of 120,000 applications submitted), there has been a significant response to farmers’ demand for legal security of land tenure, resulting in a reduction in the number of conflicts.

**The reform has acquired both a degree of maturity and a critical mass.** Decentralized land tenure management now has the support of a large number of actors, including officials working within the traditional system, who were sometimes initially opposed to the changes being imposed on them. It thus has every chance of continuing, even if its practical details are revised.

**Complementarity and absence of competition between the two systems** (decentralized, by the GF, and “traditional” land tenure services).

Some of the key actors (especially at the national level) have started to realize that the decentralized land tenure security system (GF, certificates) and the State’s land tenure services (surveying and public land services) are not in competition but are complementary. Both are intended to continue and both can develop and boost their quality and their resources, on condition that they complement and support one another. In operational terms and at regional and local levels, however, this complementarity is still highly problematic and a huge amount of work is needed to define their roles, promote good coexistence and create the necessary synergies.

### **II. Main observations: difficulties and challenges to be met**

#### **D1. Diversity of contexts has not been taken into sufficient account**

The demand for security of land tenure through land tenure certificates varies according to context and region, with a high demand in regions with a high population density, agriculture that is particularly market oriented, scarcity of land and large monetary land transactions (for example Vakinankaratra). In zones with the opposite characteristics (for example Menabe), the demand is lower, as are the motivation and the capacity to pay for land tenure certificates.

## **D2. Financial, technical and institutional sustainability: still problematic and not assured**

The capacity of communes to (i) manage the GF and (ii) meet the real costs of these offices is uneven – good in some zones, but insufficient in others. The financing and technical capacities of the decentralized services (surveying and public land services) are also insufficient in many places. In both financial and technical terms, the sustainability of the reform is therefore still uncertain. Various forms of subsidy are needed for the present and probably also in the short and medium terms. The economic and technical sustainability of the system is not guaranteed, but can certainly be boosted.

## **D3. Institutional coordination and collaboration between the two main land tenure security systems: problematic relations between component 2 of the reform (decentralization of land tenure matters) and the traditional land tenure services**

Relations between the National Land Tenure Programme, which during its early years focused especially on component 2 (the most innovative and most difficult component) of the reform, and the two traditional land tenure services have been problematic from the start. In an institutional context of insufficient dynamism of the land tenure services, this has been a perhaps inevitable side effect for the programme to have operational room for manoeuvre, the capacity for innovation and the dynamism needed to achieve real advances that are both speedy and quantitatively significant in component 2 of the reform. Having carried this out, relations must now be “rebalanced” and a better coordination sought between the programme (and, within it, component 2 of the reform) and the land tenure services: *maintaining dynamism* (and thus a certain degree of conceptual and operational autonomy), but *ensuring institutional coordination* with the surveying and public land services and *establishing genuine practices of systematic collaboration*, in which each actor can find motivations and be able to fulfil its specific tasks.

## **D4. Lack of precision in methods of processing land tenure and topographic information**

In practical terms, the procedures for the decentralized securing of land tenure are not yet sufficiently based on consolidated precise land information (both topographical and cartographical) that would allow the topographical triangulation (verification) of the coordinates of titled property and public land, and of untitled private property that is intended to be guaranteed by land tenure certificates. The lack of full, precise and properly shared cartographical land tenure information is a danger to both systems of providing legal security of land tenure. This situation is mainly the result of the poorly supervised and/or rushed services of private providers, but also of poor communication and the lack or insufficiency of the will to collaborate between, on the one hand, the decentralized land tenure services (surveying and public land services) in regions and districts, and, on the other, the regional services (of the National Land Tenure Programme) supporting component 2 of the reform.

#### **D5. Interactions and synergies between land tenure reform and other public policies linked to land management processes**

The land tenure reform is not well enough coordinated with other national policies that interact with land tenure and may rely on land tenure information (contained in local land occupation plans) and on good security of land tenure for all categories of farmer in order to enhance their effectiveness. These policies essentially concern *agriculture* (especially with the aim of supporting large-scale modern investors while also boosting small family farming) and regional development, but also environmental preservation and decentralization. Systematic evaluation of the desirable exchange of information and complementarity should be undertaken, and greater coordination sought.

#### **D6. Securing of secondary and collective land tenure rights**

The rights of people who have in actual fact and for a long time occupied land with abandoned titles (colonial concessions), sharecroppers and tenant farmers, as well as community rights (especially those of pastoral groups) are not taken into account or guaranteed by GF, nor by any aspect of the legislation and the reform. The question of how to make these rights secure must be raised and appropriate means of securing tenure must be sought.

### **III. Main recommendations**

<b>Recommandation</b>	<b>Content</b>	<b>Paragraph of the report</b>
<b>R1. General recommendation: on the basis of an established desire to maintain the advances of the first phase, reaffirmation of the political choices needed in order to continue the process of land tenure reform and the decentralization of legal security of land tenure.</b>	<p>A choice to be confirmed and the necessary preliminaries.</p> <p>Despite the difficulties, the process of land tenure reform meets deep-seated expectations and has the potential to become a mainstay of rural development, agricultural modernization and decentralization: it should be pursued (in appropriate ways), consolidated and completed, if a clear political will underpins the process, particularly by incorporating the decentralization of land management into support for decentralization and the boosting of local governance.</p>	<b>I.1.</b>
<b>R2. Adaptation of the pace of the reform.</b>	<p>Giving priority to consolidation of advances and resolution of the current problems of phase I, rather than the large-scale, hasty pursuit of the establishment of land tenure offices; taking the variety of situations into account.</p>	<b>I.2.</b>

<p><b>R3. Clarification of the status and institutional integration of the National Land Tenure Programme into the administrative organizational chart; at the same time, strengthening of the coordination and “positive tone” of relations between the programme (component 2) and the land tenure services.</b></p>	<p>The clarification and coordination of the National Land Tenure Programme with the other permanent actors (State services) involved in land tenure issues must be pursued and completed in order to achieve a stable institutional framework. Among the various possible scenarios, priority should be given to exploring the creation of a national land tenure agency, a choice that would have major institutional ramifications. A very stable political context with very clear guidelines on land tenure, repositioned within a wider perspective of greater support to decentralized structures (taxation, regional development, local development), is a vital condition.</p>	<p><b>I.3.</b></p>
<p><b>R4. Better coordination of component 2 of the reform with the traditional land tenure services; encouragement of both to work in a complementary and not competitive manner.</b></p>	<p>Implementation of component 2 of the reform should involve the land tenure services more systematically, and these services should be encouraged to see their activities as a constitutive element of this component, in a spirit of constructive complementarity and not of competition. Interdisciplinary teams can be envisaged that would combine constitutional service officers, National Land Tenure Programme agents (or agents of the Directorate for Land Reform and Decentralized Land Management or the land tenure agency, as the case may be) and contracted land tenure service agents, the idea being that these teams will, with time and appropriate training, become the leaven of a new culture.</p>	<p><b>II.</b></p>
<p><b>R5. Encouragement of complementary working methods and motivation among actors at all levels (interministerial, ministerial, regional and district).</b></p>	<p>At the interministerial level: creation of an interministerial committee for land tenure reform (and the assurance of land tenure security in rural areas, linking in with agricultural and rural development policies) that would validate the main guidelines and could commission studies and proposals for action on relations between land tenure reform and other policies that are associated and interact with land tenure. At national and regional ministerial level, the establishment of greater coordination and collaboration will be carried out pragmatically, particularly by promoting methods and institutional frameworks for collaboration with the National Land Tenure Programme and by motivating and encouraging officers. The training</p>	<p><b>II.</b></p>

	system for jobs connected with land tenure should also include a major component concerning the methods and practices of interdisciplinary and intersectoral collaboration.	
<b>R6. Reconciliation of the duo of modernization of State services and decentralized land tenure management</b>	<p>This should be carried out through three different but complementary areas of intervention:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Simultaneous pursuit of the components concerned with decentralization of land tenure management and modernization of land tenure services by building up their complementarity; modernization of decentralized land tenure services should turn them into real organs of support for development and reform, with a clear demarcation of their specific areas of responsibility;</li> <li>• Redesign of training with a view to facilitating both the modernization of State services and also decentralized land tenure management;</li> <li>• Harmonization and expansion of communications on the reform.</li> </ul>	<b>III.</b>
<b>R7. Seeking of ways to make the reform financially sustainable through the combination of various resources.</b>	<p>Financing of the land tenure offices must remain the responsibility of communes. It must necessarily be done by combining three sources in order to finance the decentralized land tenure management structures:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- The operating budget allocation from the State;</li> <li>- The revenue from certification fees;</li> <li>- Tax revenue (land taxes + taxes on various activities taking place in the area of the commune, such as tourism or mining).</li> </ul>	<b>IV.</b>
<b>R8. Boosting of the tools and mechanisms for supervising and monitoring the performance of communes and GF.</b>	<p>The systems of supervising and monitoring the performance of the GF must be boosted through the following lines of action:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Development of new instruments to monitor and evaluate performance within the Land Tenure Observatory;</li> <li>• Review of the range of checks on legality;</li> </ul>	<b>I.4.</b>

	<ul style="list-style-type: none"><li>• Establishment of quality control for the local land occupation plans; in view of the inadequacies already noted with regard to some of these plans, it is necessary to ensure their quality control and establish effective practices to share information among the surveying and public land services and the land tenure offices.</li></ul>	
--	--	--

# **Rapport de la mission FIDA-FAO (1-13 mai 2011) : Evaluation institutionnelle de la réforme foncière à Madagascar**

## **Introduction. Le processus et la phase actuelle de la réforme**

Le processus de réforme foncière à Madagascar a été lancé avec l'adoption de la Lettre de Politique Foncière en 2005. Quatre axes stratégiques avaient alors été identifiés: (i) la restructuration, la modernisation et l'informatisation des conservations foncières et topographiques ; (ii) la décentralisation de la gestion foncière ; (iii) la rénovation de la réglementation foncière et domaniale ; (iv) l'élaboration et la mise en œuvre d'un plan national de formation aux métiers du foncier. Une phase préparatoire, qui comprenait une large série de consultations avec les intervenants clés, a précédé le lancement de la réforme proprement dite. Puis, une phase pilote de deux années a été initiée, au cours de laquelle la modernisation du cadastre existant a été entreprise, un nouveau cadre juridique et réglementaire a été élaboré et un système de gestion foncière décentralisée mis en place, incluant la création de guichets fonciers communaux habilités à délivrer des certificats fonciers et à les enregistrer. Au début, la phase pilote a été principalement soutenue par le gouvernement français, l'Union européenne et le FIDA (à travers un don spécifique au PNF et ses programmes PPRR, AD2M, PHBM et PROSPERER). La FAO et la Banque mondiale ont également apporté leur appui. Dès 2007, le Millennium Challenge Corporation (MCC) a fourni USD37 millions, matérialisant ainsi une importante montée en puissance du soutien financier. Mais cet appui massif qui a abouti à la création de plusieurs centaines de guichets fonciers et a permis de commencer la modernisation des services fonciers de l'Etat, a connu un brutal coup d'arrêt avec la crise politique de 2009 et la fin du soutien apporté par la plupart des bailleurs, dont le MCC.

La réforme est donc actuellement à la croisée des chemins. Sa mise en œuvre a connu d'indéniables succès, dont le moindre n'est pas l'établissement de 406 guichets locaux ayant délivrés plus de 60 000 certificats fonciers. Mais elle butte sur de nombreux obstacles et elle n'est pas encore réellement consolidée. De nombreux acteurs s'interrogent sur les conditions de poursuite du processus alors que le contexte politique actuel ne laisse entrevoir aucune stratégie clairement définie, même si aucun décideur ne semble réellement vouloir remettre en cause son bien-fondé (ou n'ose le déclarer trop ouvertement).

Il est donc tout-à-fait pertinent de procéder à une évaluation de la réforme foncière à Madagascar et le but du présent rapport est d'y contribuer en s'intéressant plus particulièrement aux aspects institutionnels. Il fait suite à une mission FIDA-FAO effectuée sur place du 1<sup>er</sup> au 13 mai 2011. Il est composé de deux grandes parties :

- A. Evaluation institutionnelle de la réforme foncière malgache et défis à relever ;
- B. Recommandations et scénarios.

## **A. Evaluation institutionnelle de la réforme foncière malgache et défis à relever**

### **I. Principaux acquis et résultats**

Lors d'une revue conjointe effectuée par le Gouvernement et les partenaires au développement en septembre 2008, la phase pilote avait été considérée comme achevée à



cette date et le Gouvernement malgache annonça son intention d'intervenir à plus grande échelle. Cet exercice a révélé que des progrès considérables avaient été accomplis dans la mise en œuvre du programme de réforme foncière. La législation existante avait été évaluée et de nouveaux textes formulés, bien que le processus ne fût pas encore achevé. Sur 33 services fonciers déconcentrés, dépendant de la Direction Générale des Services Fonciers, 13 étaient informatisées, la numérisation des cartes de ces régions ayant été réalisée avec l'appui de prestataires privés. 154 Plans Locaux d'Occupation Foncière (PLOF) avaient été produits (avec 300 prévus sur un total de 1.653 communes) ; 155 guichets avaient été créés au niveau des communes et environ 7000 certificats fonciers avaient été délivrés, soit 23% sur un total de 30.000 demandés depuis l'adoption de la nouvelle politique foncière. En 2008 toujours, dans le cadre du Plan d'action pour Madagascar, le gouvernement visait, à l'horizon 2012, à : informatiser les trente-trois services fonciers déconcentrés ; établir un système national d'informations foncières ; cadastrer 75% de toutes les terres (soit environ 443.000 titres et 1.593.000 certificats) ; achever 876 PLOF ; finaliser toutes les lois et règlements et former près de 15.000 fonctionnaires de l'administration foncière. Le coût de la phase pilote a été estimé à USD50 millions et afin de pouvoir atteindre les objectifs de 2012, on avait estimé qu'un montant supplémentaire de USD145 millions serait nécessaire avec environ USD10 millions déjà provisionnés par l'Union Européenne.

Pendant la phase pilote, on a procédé à des adaptations stratégiques concernant la mise en œuvre. En particulier: (i) au lieu de créer des guichets informatisés dans chaque commune, l'idée de guichets papiers, secondés par des Centres Intercommunaux de Ressources et d'Informations Foncières - CRIF a été adoptée ; (ii) on a pu remarquer le passage d'un enregistrement induit par la demande et sporadique, avec recouvrement intégral des coûts, à un enregistrement plus systématique et subventionné, appelé « kara-tany Malaky » ou KTM. Cela a entraîné une réduction significative du coût et du temps dans la délivrance des certificats<sup>1</sup> ; (iii) au cours de la revue conjointe de 2008, l'accent a été mis sur les liens entre l'enregistrement foncier, l'aménagement du territoire et la gestion durable des terres. Il a été reconnu que les investissements considérables réalisés dans l'imagerie satellitaire, la numérisation de l'information foncière et l'informatisation des services fonciers, ainsi que les approches participatives mises au point au niveau des communes, sont potentiellement bénéfiques pour la planification dans d'autres secteurs et que le recouvrement des coûts pour le développement d'un système d'informations foncières pourrait être partagé avec plusieurs secteurs.

Trois ans plus tard, la réforme a conduit à la création de 406 guichets fonciers (sur un peu plus d'un quart des communes, donc) et de 56 CRIF. Le processus est en cours d'appropriation par les maires, bien qu'elle soit très variable d'une commune à l'autre. Néanmoins, la demande des communes non encore équipées reste forte pour installer un guichet sur leur territoire. Avec plus de 60 000 certificats établis (pour 120 000 dossiers déposés), une réponse significative a été apportée à la demande de sécurisation foncière légale des exploitants ruraux, entraînant une diminution du nombre de conflits. La gestion foncière décentralisée reçoit désormais le soutien d'un grand nombre d'acteurs, y compris

---

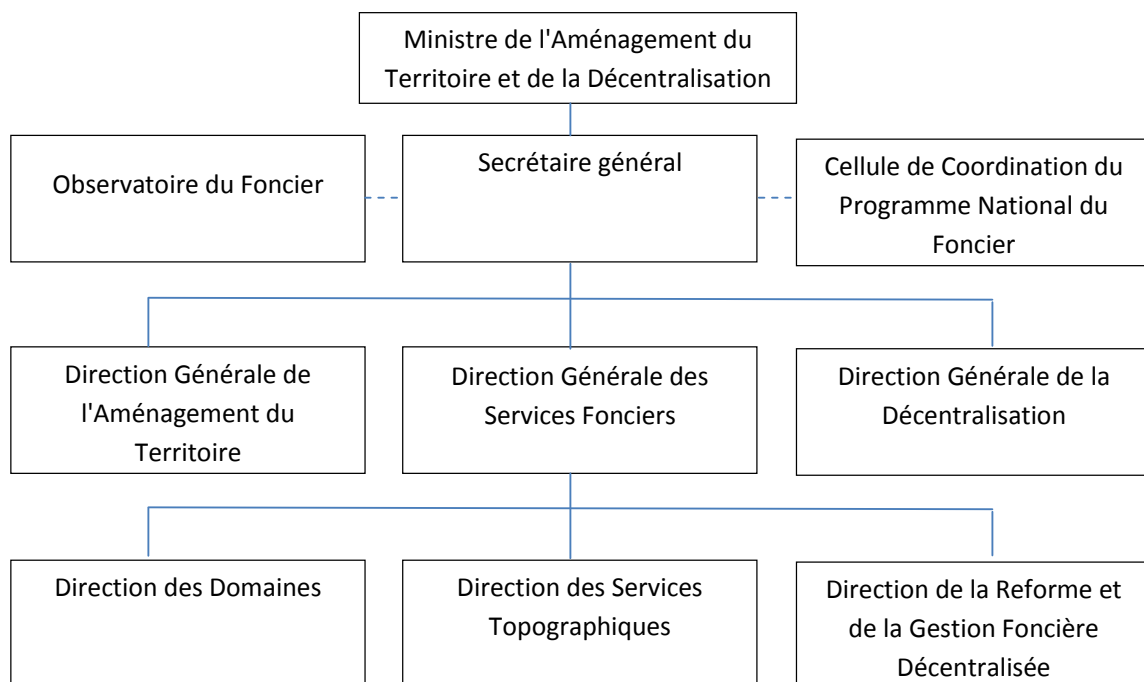
<sup>1</sup> Les opérations de KTM ont été créées pour dynamiser la production de certificats fonciers. Elles entraînent toutefois des frais importants pour les communes qui les mettent en œuvre. Le plus souvent elles sont impossibles sans subvention extérieure. Il convient de remarquer que de nombreuses demandes de certificats en instance sont des reliquats d'opérations KTM que les communes ne peuvent mener à terme faute de moyens financiers pour payer les commissions de reconnaissance locale et l'édition des documents, après la défection du bailleur de fond. Un autre problème découlant des opérations KTM est le refus des usagers de payer le prix intégral du service lorsqu'elles sont clôturées.

parmi les fonctionnaires travaillant dans le cadre du système classique et qui, parfois, étaient initialement opposés à ces changements qui leur étaient imposés. La réforme a donc atteint en quelque sorte à la fois une certaine maturité et une masse critique ; elle a donc toutes les chances de se poursuivre, même si les modalités en sont révisées.

## **II. Analyse du dispositif institutionnel et organisationnel de la réforme foncière Malgache – Principaux défis à relever**

### **II.1. L'organisation horizontale**

Du point de vue institutionnel, plusieurs ministères ont été successivement chargés de la mise en œuvre de la politique foncière depuis le début de la réforme. D'abord placée sous l'égide du Ministère de l'agriculture, l'administration foncière dépend actuellement du Ministère de l'Aménagement du territoire et de la Décentralisation (MATD), après avoir transité par un éphémère Ministère de la réforme foncière, des domaines et de l'aménagement du territoire (ces changements traduisant une prise de conscience au sujet de la nécessité de lier la gestion et la planification foncière à l'aménagement du territoire). Au sein du MATD, le Programme National Foncier (PNF), entité responsable de la réforme, est directement rattaché au secrétariat général et il bénéficie de ce fait d'une autonomie relative et d'une forme de relation assez souple avec le Ministère dans son ensemble, renforcées jusqu'à présent par ses sources de financement, toutes externes. L'organigramme suivant montre la position de chacun des acteurs institutionnels du foncier au sein du MATD.



*Position de l'activité foncière dans l'organigramme du Ministère de l'Aménagement du Territoire et de la Décentralisation. Un certain cloisonnement entre les différentes entités nous a été signalé par plusieurs interlocuteurs.*

Concernant la réforme foncière elle-même, sa composante la plus innovante, la plus avancée, celle qui a mobilisé le plus d'énergie est sans conteste son axe 2 voué à la décentralisation de la gestion foncière. Celle-ci a été pilotée et mise en œuvre surtout par le PNF, en associant relativement peu les services fonciers « classiques » (ou historiques) : Services des

Domaines, Services Topographiques (notés par la suite SF, ou Services Fonciers). Suivant certains interlocuteurs, on peut même dire que durant les premières années de la réforme, l'argumentaire pour justifier celle-ci et mobiliser les appuis externes a largement dénigré les SF et justifié la nécessité de la décentralisation (menée dans une structure « programme » et non par les institutions pérennes de l'administration du fait de la faible performance et des faiblesses des SF). Cette situation de départ a laissé des traces importantes, encore présentes aujourd'hui<sup>2</sup>, tant au niveau de l'administration centrale que des services en région (sur ce dernier point, cf. II.3). Elle hypothèque la réussite de l'ensemble de la Réforme dans le futur (voir plus loin), et doit être corrigée (voir recommandations B II et III).

Les activités de la Cellule de Coordination du PNF, et du PNF lui-même dans son ensemble, sont de trois types : la conception et l'élaboration de méthodes ; la coordination du partenariat et la recherche de financements (les bailleurs, n'ayant guère eu confiance dans l'administration ont préféré canaliser leurs ressources via ce type de structure) ; l'appui méthodologique en région, par le biais des cellules régionales. Elles ont en outre été caractérisées par deux aspects :

(i) Le PNF a été géré jusqu'ici en grande partie 'comme un projet ou un programme' doté d'une importante autonomie de gestion, même si le pilotage a toujours été directement sous le contrôle d'un Ministère et conforme à la Lettre de Politique Foncière, qui est une option politique nationale. Le rattachement institutionnel du PNF traduit cet état de fait : il est actuellement rattaché directement au Secrétariat Général du MATD, avec des relations ad hoc (et, il convient de le souligner, de plus en plus positives) avec les deux SF et les Directions compétentes.

(ii) Le PNF a consacré la plus grande part de ses efforts, de 2006 à 2008, à l'axe 2 de la Réforme. Lorsque des financements importants (MCA) ont été mobilisés et qu'il a été décidé de les consacrer pour 50% à la modernisation des services fonciers, cette option n'a pas suffi à résoudre le passif de départ, car :

- ce rééquilibrage est venu tardivement et a été conçu comme une revanche plutôt que comme un moyen d'intégration positive des actions du PNF et des SF ;
- le MCA a mis fin à ses appuis de façon prématurée ;
- la partie des financements qui a été déboursée a surtout financé du matériel (locaux ; informatique) et trop peu de la modernisation 'immatérielle' dans les ressources humaines, les esprits, les motivations et les méthodes de travail.

Les relations entre le PNF et les deux services historiques du foncier (SF), ont donc été difficiles et problématiques depuis le départ, et ceci était peut-être inévitable dans le contexte initial de monopole institutionnel avec certaines positions de rente, de forte cohésion et de rigidité des SF. Cette autonomie relative du PNF pendant près de 5 ans (2005- 2010) par rapport aux SF était cependant sans doute indispensable pour donner la marge de manœuvre opérationnelle, la capacité d'innovation et le dynamisme nécessaire pour réaliser des avancées réelles dans l'axe 2 de la réforme. Ceci étant réalisé, il faut maintenant « rééquilibrer » les relations et assurer une bonne articulation : garder le dynamisme (et donc une certaine autonomie opérationnelle) mais assurer la cohérence institutionnelle avec le (ou les) Ministères concernés et une communication- compréhension- collaboration meilleures avec les SF. Depuis peu, au niveau central (MATD et CC-PNF) ces relations évoluent positivement, et on peut espérer qu'elles aient le potentiel d'évoluer encore.

---

<sup>2</sup> Les expressions suivantes, entendues durant nos entretiens, témoignent du passif hérité du passé et des difficultés relationnelles qui subsistent, même si tous les intervenants ont déclaré leur volonté de « recadrer positivement » les relations : « système parallèle, (...) frustrations, ... dysfonctionnements entre le PNF et les services administratifs ».

Le devenir du PNF (position administrative, missions,...) est actuellement en discussion. La Direction de la Réforme et de la Gestion Foncière Décentralisée à vraisemblablement été créée pour reprendre tout ou partie de ses missions et attributions (et des moyens y afférant), ce qui pourrait constituer en effet une évolution somme toute assez logique, dans une perspective de normalisation de la gestion foncière décentralisée. Nous examinerons dans la partie B divers scénarios possibles, mais à ce stade de la réforme, il serait souhaitable de maintenir à un niveau assez élevé au moins les missions stratégiques du PNF (coordination de l'action des bailleurs en particulier), assorties d'un certain degré d'autonomie, car ces options sont sans aucun doute pour beaucoup dans les succès qu'elle a connus et il est sans doute prématuré d'envisager une normalisation totale, surtout au sortir d'une crise politique qui aura tout de même freiné l'ensemble du processus.

Notons enfin que d'autres entités ont été créées afin de faciliter la mise en œuvre de la réforme :

- un Comité d'Orientation et de Suivi ou COS, de portée interministérielle et réunissant également les bailleurs et des représentants de la société civile. Il est chargé du suivi de la mise en œuvre de la politique foncière et a un rôle consultatif. En sommeil pendant certaines périodes, il a été relancé récemment. Il pourrait constituer un organe de promotion d'une meilleure intégration du foncier à l'ensemble des politiques publiques (cf. A. III) ;
- un Observatoire du Foncier, rattaché, comme le PNF (dont il a été institutionnellement séparé en juillet 2006), au SG du MATD. Ce positionnement, qui lui garantit autonomie et indépendance, est propice à l'accomplissement de ses missions. Un autre positionnement pourrait être recherché afin d'accroître cette autonomie et cette indépendance, mais il n'est sans doute pas facile à mettre en œuvre en pratique. Par contre, afin de prendre en compte les options nouvelles qui accompagneraient la mise en place d'une seconde phase de la réforme, il conviendrait de bien définir à nouveau les objectifs de l'OF, ses « clients », les résultats attendus, etc. Une ligne d'objectivité est toutefois à maintenir ;
- au niveau central, des groupes de travail inter-directions ont été mis en place : groupe modernisation, groupe formation-communication, groupe de réflexion sur la révision des textes. Ils devraient favoriser une meilleure coordination des différents volets de la réforme.

## **II.2. L'organisation verticale**

Du point de vue de l'organisation verticale et selon la loi en vigueur, la réforme suppose la juxtaposition de deux systèmes différents :

- d'une part, un système administratif hiérarchisé classique, antérieur à la réforme, reliant une administration centrale à des services déconcentrés dans les différentes régions ; il est chargé depuis longtemps de gérer le processus d'attribution des titres, mais il devrait aussi, dans le cadre du nouveau processus, apporter un appui à la gestion foncière décentralisée ;
- d'autre part, un système décentralisé de certification au niveau communal, sous l'autorité des maires, mais bénéficiant d'un appui stratégique et technique du PNF et de ses cellules régionales ; des structures intercommunales, les CRIF, adossées à des OPCI et localisées dans des communes électrifiées, réalisent également des tâches au profit des guichets fonciers. Ajoutons également qu'un certain nombre de tâches, et

notamment l'élaboration des PLOF, ont été confiées à des acteurs privés, souvent étrangers, sur la base de contrats.

Notons en outre que, dans certaines régions, des déclinaisons du Comité d'Orientation et de Suivi national ont été mises en place avec l'appui des bailleurs de fonds. L'idée semblait prometteuse, mais les résultats n'ont guère été probants (cas du Menabe, par exemple).

La cohabitation de deux filières aussi différentes se déroule en dépit de nombreuses dissensions que nous étudierons dans le paragraphe II.3. Mais dans les deux cas, les relations verticales posent également un certain nombre de problèmes.

#### II.2.1. Les guichets fonciers et le système de gestion foncière décentralisée

Il convient tout d'abord de remarquer que le statut de l'ensemble PNF-cellules régionales n'est pas complètement défini. Il a été créé par décret, mais, au-delà, son périmètre d'intervention et ses tâches en région demeurent quelque peu imprécis. Il est clair qu'en théorie, il ne joue pas de rôle hiérarchique vis-à-vis des guichets fonciers, mais la perception sur le terrain semble être quelque peu faussée sur ce point. Certains maires, notamment, peinent à considérer les guichets comme des services communaux, mais voient plutôt en eux des structures « déconcentrées » du PNF. On signale même des cas de tensions entre le maire et les agents du guichet, auxquels ces questions de positionnement administratif ne sont pas étrangères.

Quoiqu'il en soit, d'une manière générale, le rattachement des guichets fonciers à l'échelon communal reste une option soutenue par la plupart des acteurs, malgré les imperfections qu'ils peuvent dénoncer. On signale bien par endroit des cas de corruption, tant au niveau des maires que des agents, mais ces dérives semblent relativement limitées et rien ne dit que le positionnement des guichets auprès d'autres entités n'aurait pas conduit à des problèmes similaires.

Concernant les résultats obtenus par les guichets fonciers, en tant qu'éléments du dispositif de gestion décentralisée, il semble qu'ils ne soient pas toujours à la hauteur des attentes et d'une demande de certificats fonciers qui est pourtant croissante d'une manière générale. Par exemple à Analanjirofo, seulement 415 certificats ont été émis pour 1119 demandes (soit 37 %), sur l'ensemble des 19 guichets bénéficiant du soutien de l'Union européenne et du PPRR-FIDA. Autrement dit, 22 certificats ont été émis en moyenne par guichet, par rapport à une moyenne de 59 demandes, toujours par guichet. Dans le Menabe, où le processus a été appuyé financièrement par AD2M-FIDA et MCC, les résultats sont un peu meilleurs, avec 2565 certificats émis pour 5808 demandes (44 %), soit une moyenne de 80 certificats pour 182 demandes par guichet. Toutefois, il est juste de rappeler qu'il n'y avait pas vraiment d'objectifs de performance, mais, à titre indicatif, on peut mentionner qu'à Ampasina Maningory (Analanjirofo), on espérait pouvoir certifier 10 000 des 12 400 ménages, soit 80 %. Jusqu'à présent, 540 certificats (correspondant à environ 5 % des ménages) ont fait l'objet d'une demande et seulement 192 ont été émis (2 % des ménages). Il convient de remarquer qu'avec ce chiffre de 192, le cas d'Ampasina Maningory représente environ 46 % des certificats émis dans tout l'Analanjirofo, beaucoup plus que la moyenne de 22 certificats par guichet. La demande de certificats dans d'autres communes de la région doit donc être nettement inférieure. Il y a fort à parier que des proportions similaires se retrouvent dans d'autres endroits.

La faiblesse relative de la demande pourrait résulter de plusieurs facteurs, comme le coût initial des certificats et leur valeur sans doute perçue par plus d'un usager comme étant inférieure à celle des titres. En outre, au moins dans le cas du Menabe et de Melaky et selon l'opinion du coordinateur du projet AD2M-FIDA, la demande réelle a peut-être été mal évaluée au départ (ce qui rejoint le problème du diagnostic socio-foncier initial, qui sera analysé dans les paragraphes suivants). Cependant, de nombreux interlocuteurs s'accordent à dire que, même en cas de demande initiale faible, une fois le processus lancé et pourvu qu'il soit soutenu par une bonne sensibilisation et surtout par l'application de tarifs calculés au plus juste (démarche KTM par exemple), cette même demande augmentait dans la plupart des communes.

Ainsi, dans l'analyse de la performance du dispositif de certification, il convient de distinguer ce qui relève de l'insuffisance de certains guichets fonciers (faible maîtrise des textes et du matériel, formation trop légère des agents, etc.) des autres facteurs expliquant une faible demande ou un décalage important entre demande et certificats délivrés. Ces derniers facteurs ont des causes multiples, dont la mésentente entre les acteurs sensés collaborer pour la conduite de la réforme, un diagnostic initial insuffisant (cf. paragraphe II.3), ou encore la pression de certains bailleurs de fonds qui, paradoxalement, cherchaient pourtant à atteindre des objectifs quantitatifs ambitieux (cf. II.4).

#### II.2.2. L'administration déconcentrée et son rôle dans la réforme

Pointée du doigt pour ses faibles performances dès l'origine de la réforme, la filière mise en œuvre par l'administration foncière déconcentrée, sous la tutelle des directions nationales concernées, a tout de même été maintenue et a bénéficié d'un programme de modernisation, resté toutefois largement inachevé (cf. II.3). Son fonctionnement administratif semble plus clair aux yeux des malgaches, plus habitués à ce type de construction hiérarchique qu'à un système décentralisé, qui est en fait relativement récent. Il n'en est pas pour autant exempt de dysfonctionnements. Les directions centrales peinent par exemple à se faire obéir lorsqu'il s'agit de faire en sorte que les services fonciers apportent un appui efficace aux communes (pour l'élaboration des PLOF, en particulier). Cependant, les efforts du MATD pour modifier cet état de fait semblent commencer à porter leurs fruits. Le regroupement en guichets uniques régionaux de services autrefois dispersés, va également dans le sens d'une action plus performante au niveau local, en simplifiant les relations tant avec les usagers qu'avec les guichets fonciers.

Mais, plus généralement, aujourd'hui encore, force est de constater que la présence des services déconcentrés de l'Etat reste insuffisante pour soutenir la bonne marche de l'échelon décentralisé communal. La décentralisation, pour être viable, doit s'appuyer sur une politique de déconcentration efficace des services de l'Etat. Le chef de district, représentant de l'Etat à ce niveau, réunit régulièrement les maires, mais il n'a pas suffisamment de moyens pour organiser des réunions de réflexion sur l'aménagement du territoire en général, et le foncier en particulier, dans chaque commune, en se faisant accompagner des services déconcentrés de l'Etat compétents. Le rôle des chefs de district se borne donc pour l'instant à effectuer un contrôle de légalité assez vague des opérations liées à la réforme foncière effectuées par les communes.

### **II.3. Analyse du couple modernisation des services fonciers de l'Etat – gestion foncière décentralisée**

Si l'on résume ce qui a été présenté au paragraphe précédent, deux filières de sécurisation foncière coexistent et doivent se compléter : l'une conduit à la délivrance de titres fonciers, l'instruction étant effectuée par les services déconcentrés du MATD, parfois regroupés en guichets uniques ; l'autre consiste à délivrer des certificats fonciers après instruction par les guichets fonciers communaux. Parmi les cinq orientations majeures définies dans la lettre de politique foncière validée par le Conseil de Gouvernement du 3 mai 2005, deux avaient clairement pour objet de soutenir ces deux filières et d'assurer leur fonctionnement complémentaire : la modernisation des services fonciers de l'Etat et la décentralisation de la gestion foncière à l'échelon communal.

Rappelons que les services fonciers et les guichets communaux sont sensés collaborer au moins sur les sujets suivants : éclaircissement des champs de compétence ; situation initiale de l'occupation du sol avant la création du guichet foncier (diagnostic socio-foncier et détermination des zones titrées, cadastrées ou des zones où ce type d'opération est en cours mais non achevé) ; échange réciproque d'informations, notamment en vue de l'élaboration des PLOF ; passation de dossiers en souffrance vers le guichet foncier.

En fait, il est absolument nécessaire de fonder la sécurisation foncière décentralisée (les certificats eux-mêmes, mais aussi le fonctionnement des guichets) sur une information foncière précise, de nature topographique (localisation cartographique précise de la propriété foncière titrée, domaine de l'Etat, autres statuts fonciers spécifiques, etc.). Réciproquement, la fiabilité des opérations effectuées par les services fonciers de l'Etat dépend également de l'acquisition d'une information complète concernant la certification mise en œuvre par les guichets communaux.

Par ailleurs, il convient de rappeler que la circulaire du 14 décembre 2010 soumet désormais à l'avis des services fonciers toute nouvelle ouverture d'un guichet dans une commune (le refus doit être motivé le cas échéant. Le maire peut toutefois passer outre).

Cependant, force est de constater que la complémentarité et la collaboration entre les organes chargés de mettre en œuvre le processus de décentralisation foncière (conduit par le PNF et ses cellules régionales, avec les communes) et les services fonciers déconcentrés (Domaines, Topo) pose problème en de nombreux endroits, surtout aux échelons intermédiaires et de terrains (Région parfois, CIR-Doma et CIR-Topo). La situation semble en fait très variable, depuis une collaboration relativement étroite, notamment lorsqu'un bailleur ou un projet s'est fortement investi pour qu'il en soit ainsi, jusqu'à des situations très conflictuelles caractérisées par une absence quasi-totale de contacts.

Le manque de collaboration contient en germe la possibilité de nombreux litiges qui risquent d'affaiblir dans le futur les deux filières légales de sécurisation, de nuire au développement rural, et peut-être même à la stabilité sociale des zones rurales. Plus prosaïquement, il entraîne de nombreux dysfonctionnements : diagnostics insuffisants, PLOF peu précis, empiètements (certificats délivrés sur des zones titrées ou à statut spécifique), procédures approximatives, pertes de documents, etc. En fait, l'absence d'une information foncière cartographiée précise, complète et à jour met en danger l'ensemble des deux filières de sécurisation foncière légale. Les statuts fonciers autres que ceux attachés aux certificats ayant été historiquement de la responsabilité des services fonciers de l'Etat, cette responsabilité

demeure et ils devraient de ce fait contribuer à cette information dans des délais compatibles (et trouver des solutions légales lorsque cette information foncière sur les terrains non certifiables est manquante).

Toutefois, des améliorations peuvent être constatées dans certains cas, en particulier lorsque l'administration centrale s'efforce d'y remédier ou lorsque la cellule régionale du PNF parvient à faciliter les relations entre les différents acteurs (y compris les représentants de l'Etat ou les tribunaux auxquels il s'avère fort utile d'expliquer les rôles et les tâches dévolues aux guichets fonciers). Le sentiment au sein de certains services fonciers commence même à s'orienter vers la certitude que les guichets allègent leur tâche en agissant de manière complémentaire.

Les causes de ce manque de collaboration et de complémentarité sont sans doute multiples, mais elles sont avant tout à rechercher dans la manière dont la réforme a été amenée. En effet, comme nous l'avons constaté au niveau des administrations centrales (cf. A.II.1), et même si les textes présentent les deux systèmes comme complémentaires, le processus a été construit initialement sur une très vive critique du travail effectué par les services fonciers, notamment déconcentrés, dans les décennies qui ont précédé. Puis, il a été promu surtout à travers son volet décentralisation, ce qui a généré des frustrations. La préparation des PLOF, la mise en place des CRIF, et la formation des agents des guichets fonciers a été confiée essentiellement à des prestataires privés. L'avantage de cette approche a été une mise en place massive et rapide de nombreux guichets, répondant à la demande des communes. Mais son inconvénient a été une implication insuffisante des services fonciers, topographiques en particulier, et le développement en conséquence de certaines rancœurs, très perceptible dans certaines régions et dans certaines communes.

Toutefois, il convient de souligner le fait que les bailleurs ont injecté des fonds en quantité pratiquement équivalente dans le volet modernisation des services déconcentrés de l'Etat. Mais la brusque interruption de ce soutien financier en 2009 semble avoir davantage affecté ces derniers en laissant ce chantier de modernisation largement inachevé (manque de moyens de déplacement, absence de maintenance des matériels informatiques,...). Même lorsque des bailleurs ont fourni des dotations en matériel conséquentes (dans les régions de Menabe ou d'Analanjirifo, par exemple), la formation à l'emploi des nouveaux logiciels et l'appui technique nécessaire ont souvent été insuffisants. On peut supposer que la situation est pire dans les régions qui n'ont pas bénéficié du tout d'un tel appui. Par ailleurs, la moyenne d'âge relativement élevée d'un nombre important d'agents peut également expliquer le fait que la plupart d'entre eux soient peu réceptifs à des formations visant à bouleverser de manière notable des habitudes de travail bien ancrées depuis longtemps. Le renouvellement de ces agents est quelque peu difficile dans le contexte actuel. La formation de nouveaux agents pose en outre problème, ainsi que le suivi sur le long terme.

Ainsi, même si la mauvaise volonté de certains personnels, voire, ici ou là, de la résistance au développement de la gestion foncière décentralisée ne sont pas à exclure, il apparaît nettement que la bonne marche de la réforme pâtit fortement du déséquilibre entre les deux piliers que sont la modernisation des services fonciers déconcentrés et le développement de la gestion décentralisée et, tout au moins, du caractère inachevé de la modernisation que perçoivent de nombreux agents de l'Etat.



#### **II.4. Le rôle des bailleurs de fonds**

L'appui institutionnel et financier des bailleurs de fonds (une douzaine) a été crucial dans la conception et la mise en œuvre de la réforme foncière à Madagascar. Le PNF, l'Observatoire du Foncier au niveau central, mais aussi, dans les régions, les cellules du PNF, les services fonciers déconcentrés de l'Etat (volet modernisation), les CRIF et les guichets fonciers eux-mêmes ont bénéficié de cet appui. La cohérence de leurs actions respectives était quelque peu garantie par une charte de partenariat. Les bailleurs participaient également activement au Comité d'Orientation et de Suivi (COS) ce qui leur offrait une tribune pour peser effectivement sur le cadrage institutionnel et le déroulement de la réforme.

Au sein de ce dispositif, le MCC a occupé une place un peu particulière, ne serait-ce que par le caractère massif et rapide de son intervention. De 2007 à 2009, 235 guichets ont été financés par le MCC, avec une volonté claire de favoriser la montée en puissance de la réforme. Dans la pratique, ils ont été montés par deux prestataires contractés dans ce but : FIT au sud de l'île et Techsult au nord. Le MCC a également soutenu la modernisation des services fonciers déconcentrés, mais aussi le PNF et ses cellules.

Cette démarche très volontariste du MCC a eu un avantage : dans la perspective de la poursuite de la réforme, elle a constitué une véritable avancée quantitative qui rend difficile toute marche arrière. Mais elle a eu aussi des inconvénients : outre les nombreux problèmes inhérents à la rapidité d'exécution constatés sur le terrain (absence de diagnostic socio-foncier, comme dans le Menabe, difficultés d'appropriation par les maires,...), elle ne s'est pas inscrite dans une réelle logique de gouvernance locale et de décentralisation qui serait pourtant nécessaire pour garantir la pérennisation de la réforme. En outre, les services fonciers ont aussi perçu que l'intérêt du MCC (et celui de la plupart des autres bailleurs) allait clairement à la montée en puissance du dispositif décentralisé, pratiquement à leur détriment. De ce fait, de nombreux guichets fonciers ne fonctionnent pas bien parce qu'on a négligé les services étatiques et l'appui qu'ils pouvaient apporter.

Mais l'évènement qui a le plus affecté la réforme fut le départ brusque de la plupart des bailleurs de fonds en 2009, en réaction à la crise politique. Tous les échelons ont été touchés et la mise en œuvre de l'ensemble du processus s'en trouve ralenti. Dans les régions et les communes, la pérennité des cellules du PNF, mais aussi de certains CRIF et guichets fonciers, qui n'ont pas eu le temps d'acquérir toutes les compétences nécessaires à l'accomplissement de leur mission, est ainsi compromise. Des PLOF ont été perdus suite à des problèmes informatiques qui n'ont pas pu être résolus. La modernisation (informatisation en particulier) des services fonciers apparaît largement inachevée, ce qui n'est évidemment pas sans influence sur la collaboration qu'ils sont sensés entretenir avec les guichets communaux (cf. II.3).

Au-delà de ces conséquences directes sur la mise en œuvre de la réforme elle-même, ce départ des bailleurs et le ralentissement qu'il entraîne commencent à susciter une perte de confiance des usagers et contribuent certainement à renforcer le doute au sujet de l'avenir et de la valeur juridique des certificats fonciers. Ils ouvrent également aux acteurs hostiles à la réforme des perspectives de remise en cause, qu'ils n'osaient sans doute pas exprimer aussi ouvertement auparavant.

Toutefois, et pour peu qu'une volonté politique claire et forte soit exprimée dans le sens de la poursuite de la réforme et de son volet décentralisé en particulier, plusieurs bailleurs sont

prêts à la soutenir à nouveau (certains, comme le FIDA et la France, n'ayant d'ailleurs jamais interrompu leur intervention). L'Union européenne, par exemple, avait inscrit 10 M€ au titre du 10<sup>ème</sup> FED 2009-2014 pour l'appui à la réforme foncière malgache. Mais aucune autorisation d'engagement n'a été délivrée à ce jour en raison de la situation politique et les premières tranches ont été de ce fait dégagees d'office. Mais, même en cas de reprise du soutien des bailleurs à brève échéance, une période de redémarrage de plusieurs mois sera certainement inévitable, durant laquelle la réforme n'avancera probablement toujours pas de manière significative. Dans le meilleur des cas, une reprise d'ampleur notable avant le courant de l'année 2012 semble peu envisageable. Il y a donc un risque élevé de rupture de financement en décembre 2011.

Quoiqu'il en soit, la charte de partenariat devra également être révisée, notamment au vu des nouvelles orientations politiques qui auront pu être données, mais aussi parce que de nouveaux bailleurs sont apparus, avec de nouveaux modes opératoires, appuyant directement les acteurs de la société civile (lesquels, comme la plateforme SIF ou l'ONG HARDI, aspirent à jouer un rôle croissant dans la mise en œuvre du processus de réforme).

### **II.5. Le volet financier de la gestion foncière décentralisée ou le défi de la pérennisation de la réforme**

Sans entrer dans les détails, et dans une perspective de poursuite et de consolidation de la réforme, les coûts que doivent supporter les communes incluent ceux des guichets fonciers, des CRIF et même des cellules régionales d'appui du PNF, dans l'hypothèse d'un retrait durable des bailleurs de fonds. Jusqu'à présent, ces coûts ont été pris en charge par ces mêmes bailleurs, les budgets communaux, incluant parfois une part de la dotation de fonctionnement fournie par l'Etat, et les recettes provenant des droits de certification payés par les usagers, le tout dans des proportions très variables d'une région à une autre.

Cette situation n'est évidemment pas viable à long terme car :

- les budgets communaux varient considérablement d'une localité à une autre et la dotation de fonctionnement n'est pas suffisante ;
- la reprise du soutien par les bailleurs de fonds reste hypothétique, tant concernant sa portée géographique, que sa durée et son ampleur ;
- augmenter les droits de certification, dont le montant est décidé par les conseils communaux, n'est ni juste (la sécurisation foncière devrait être considérée, au moins pour partie, comme un service public), ni judicieuse, alors que la réforme est encore fragile, qu'une meilleure adhésion des élus est recherchée et qu'il est nécessaire d'émettre un plus grand nombre de certificats.

Ainsi, force est de constater que la plupart des communes, qui, par ailleurs, ne font pas toutes preuve de bonne gestion, ne sont pas en mesure, dans la situation actuelle, de couvrir l'intégralité des coûts réels des guichets fonciers et des CRIF (fonctionnement, maintenance, amortissement du matériel, formation des agents, initiale et continue) et encore moins des cellules régionales du PNF. Le problème s'accroîtra certainement avec le temps, au fur et à mesure que le travail de certification avancera et que diminueront les recettes issues de la perception des droits.

L'une des options actuellement envisagées (notamment au sein du groupe de travail foncier/fiscalité) est le recours à la fiscalité foncière. Son objet n'est pas de concourir uniquement à la consolidation de la réforme, mais de contribuer au développement en

général ; cependant, une part importante pourrait être consacrée à compléter les ressources communales destinées à prendre en charge les coûts du processus de certification. C'est parfois déjà le cas, mais, d'une manière générale, la fiscalité locale actuelle n'est guère efficace, les recettes fiscales des communes se caractérisent par une très grande inégalité et il y a peu de chances que la situation s'améliore à court terme.

Les sommes payées par les contribuables sont pourtant généralement très faibles (entre 2000 et 10 000 ariary, soit entre 1 et 3,5 euros). Malgré cela, l'incivisme en matière de non-paiement des impôts reste largement répandu, mais il est vrai que l'on peut sans doute l'attribuer en grande partie à un manque de confiance dans les institutions, et dans les communes en particulier. Toutefois, des expériences conduites par SAHA montrent que des actions bien conçues en matière de sensibilisation et de transparence budgétaire peuvent améliorer nettement le taux de recouvrement de l'impôt foncier, y compris dans des communes pauvres.

Cette piste de réflexion ne doit donc pas être abandonnée et la gestion foncière décentralisée offre d'ailleurs de nouvelles perspectives en la matière. Ainsi, il serait intéressant de valoriser les PLOF pour aider à définir l'assiette de la fiscalité foncière. Ils pourraient de ce fait contribuer à améliorer les recettes communales, le processus de gestion foncière décentralisée profitant par là-même de recettes qu'il aurait contribué à générer. Des expériences pilotes sont conduites en ce sens par le PNF autour d'Ambatolampy et d'Antananarivo, avec quelque difficulté toutefois, en raison de la crise politique actuelle qui n'est guère favorable à l'introduction d'impôts nouveaux et à leur recouvrement. Il convient en outre de remarquer que la perspective du développement de la fiscalité foncière peut rendre le processus moins attractif auprès des usagers, qui sont aussi des contribuables, s'il n'est pas accompagné par une politique de sensibilisation appropriée.

Par ailleurs, il ne faut pas perdre de vue que de nombreux maires réclament que la logique de décentralisation soit appliquée jusqu'au bout, c'est-à-dire que toute tâche nouvelle qui leur soit déléguée soit accompagnée des moyens adéquats. Autrement dit, il s'agit d'un plaidoyer pour l'augmentation des subventions d'Etat en vue de soutenir la gestion foncière décentralisée. Mais le contexte actuel de sanctions internationales et de budget contraint s'y prête peu, même si des efforts en ce sens ont été récemment accomplis. En outre, la pérennité de ces subventions n'est pas assurée car elles peuvent pâtir d'arbitrages nationaux plaçant les priorités sur d'autres politiques publiques.

Enfin, il convient de rappeler que le financement du volet décentralisé de la réforme n'est pas la seule condition pour assurer sa pérennité et que le renforcement et le financement des services fonciers déconcentrés est aussi une nécessité afin qu'ils jouent correctement le rôle complémentaire que l'on attend d'eux. Or, suite au départ brutal de la plupart des bailleurs, ce financement n'est plus assuré que sur le seul budget de l'Etat qui ne permet guère de garantir plus que le fonctionnement courant.

### **III. Cohérence conceptuelle de la politique foncière avec les autres politiques publiques**

#### **III.1. Réforme foncière et développement agricole**

Conçue en grande partie pour résoudre les problèmes fonciers du monde rural, la réforme devrait être reliée en premier lieu à la politique agricole malgache. Il convient toutefois de rappeler qu'il ne s'agit pas d'une réforme agraire d'allocation de terres mais d'un dispositif

visant essentiellement à améliorer la sécurisation des populations occupant des parcelles sans titre ou non prises en compte dans des opérations cadastrales. Cependant, des effets bénéfiques sur le développement rural en étaient évidemment attendus. Mais, il est sans doute encore prématuré de juger de son impact sur l'économie agricole et la réduction de la pauvreté, surtout si l'on prend en compte le fait que, depuis deux ans, la crise politique a quelque peu brouillé les cartes. S'il semble acquis que la certification et la reconnaissance des droits de nombreux usagers aient permis de réduire les conflits fonciers et d'aboutir à une plus grande sécurisation, il n'est pas évident que l'accès au crédit en soit grandement facilité, ni que la volonté ou la capacité des bénéficiaires d'investir sur leur terre s'en trouvent notablement accrues<sup>3</sup>.

Ces difficultés à faire ressortir les impacts positifs de la réforme foncière sur le développement agricole risquent de gêner les efforts du PNF et du MATD pour mobiliser des fonds en vue d'une phase ultérieure de la réforme.

Au-delà de ces constats, il s'avère que la réforme foncière ne s'articule guère avec la politique agricole nationale, laquelle d'ailleurs n'est toujours pas complètement définie. Les choix devant conduire à soutenir simultanément des investisseurs et le maintien d'une petite agriculture familiale ne semblent pas clairement établis. La clarification du statut foncier de nombreux agriculteurs, ainsi que la cartographie foncière contenue dans les PLOF, devraient pourtant être à même de favoriser le développement d'une telle politique car elles peuvent faciliter la mise en place de mécanismes d'accès à la terre efficaces et transparents grâce à un zonage débarrassé de bon nombre des incertitudes qui prévalaient avant la réforme.

Mais pour l'instant de tels mécanismes peinent à voir le jour dans un contexte où la demande de terre est pourtant nettement croissante. Certains opérateurs passent des accords fonciers directement avec des maires ou les autorités régionales, sans même en informer officiellement le Ministère de l'agriculture. Par ailleurs, il convient de noter que certains acteurs, comme la Chambre nationale d'agriculture, semblent peu concernés par les défis fonciers et les réponses apportés par la réforme, alors qu'ils devraient s'y intéresser de près.

En somme, il n'y a guère de réponse foncière globale aux questions politiques d'envergure qui se posent en matière de développement agricole. La création de réserves foncières ou l'affectation de terres à des personnes qui en sont dépourvues ("titres verts") sont envisagées. Un service d'accueil des investissements pourrait être créé au sein de la DGSF. Mais ces propositions, pertinentes dans un pays où le potentiel foncier inutilisé (ce qui, toutefois, ne veut pas nécessairement dire disponible) est relativement élevé et qui vont dans le sens d'une meilleure gestion par l'Etat de son domaine privé, n'ont pas vraiment dépassé le stade d'hypothèses ou d'opérations pilotes. En outre, il conviendrait de tirer les leçons d'expériences passées qui n'ont généralement pas été des réussites. Pourtant, une politique intégrée, agricole et foncière, ne saurait faire l'économie de la prise en compte de ces défis. Même s'ils dépassent quelque peu le champ d'application de la réforme *stricto sensu*, l'évaluation pourrait être *a minima* l'occasion de lancer le débat sur ce sujet.

La nouvelle politique foncière pourrait également constituer une opportunité pour résoudre la question de la sécurisation des droits secondaires, fort peu assurée dans la situation actuelle.

---

<sup>3</sup> Le coordinateur du projet PPRR-FIDA rapporte qu'il est plus facile de rechercher des opportunités en matière d'agriculture commerciale dans le cas d'exploitants ayant obtenu un certificat foncier, mais, avec seulement 450 ménages bénéficiaires dans la zone concernée par le programme, l'impact reste en fait limité.

Mais elle doit d'abord passer par l'éclaircissement préalable du statut du métayage, qui est illégal au regard du droit malgache actuel, mais qui est largement pratiqué. En fait, la situation sur le terrain doit être très diverse, allant d'un système réel de métayage au fermage en passant par toutes les variantes possibles agrémentées de pratiques coutumières sans doute elles-mêmes très variables d'une région à une autre et compliquées par les déplacements de migrants (dont la situation foncière est en général particulièrement fragile). L'insécurité est double : manque de protection du locataire ; risque pour le propriétaire d'être évincé par un locataire susceptible de faire reconnaître ses droits à la place du propriétaire. Le statut légal du métayage devrait donc sans doute être repensé, en liaison étroite avec les réflexions conduites par le comité de révision des textes, mais aussi dans le cadre de politiques de développement agricole prenant en compte les statuts des exploitants qu'elles entendent définir et garantir. Cette question, qui dépasse l'objet du présent rapport, devrait toutefois être prise en considération dans d'autres parties de l'évaluation (notamment l'évaluation des aspects légaux).

Enfin, il convient d'observer que la réforme peut entraîner certains effets indésirables, peut-être pas assez analysés jusqu'à présent :

- en donnant aux terres une valeur marchande qui n'était pas aussi apparente il y a quelques années, les certificats fonciers peuvent amener certains petits agriculteurs à les céder plus facilement ;
- la réforme a pu également par endroit augmenter le phénomène de squat. En effet, certains acteurs ont encouragé les petits agriculteurs à s'installer sur des terres qu'ils n'occupaient pas auparavant, en leur faisant miroiter la possibilité d'obtenir rapidement et facilement un certificat qui consacrerait leurs droits sur ces terres (mais cette pratique a surtout été constatée pour des parcelles destinées à la construction) ;
- l'utilisation des PLOF peut être à double tranchant : très positive pour l'élaboration d'opérations concertées d'aménagement du territoire, mais porteuse de grands risques dans le cas d'une politique visant à localiser les terres susceptibles d'être vendues ou concédées à de gros investisseurs, comme cela a déjà été envisagé dans un passé récent.

Pour tout développement d'une politique agricole à l'avenir, il conviendrait donc de prendre aussi en compte ce type de risques et la manière de les gérer.

### **III.2. Réforme foncière et aménagement du territoire**

Le positionnement au sein du MATD des organes chargés de conduire la réforme n'est pas neutre, alors qu'au cours des premières années, le maître d'œuvre était le Ministère de l'agriculture. Il témoigne d'une volonté, au moins affichée, d'intégrer la gestion foncière dans le cadre plus large de l'aménagement du territoire et de la politique de décentralisation, tout en bénéficiant de techniques de pointe en matière d'imagerie satellitaire, de photos aériennes ou de SIG. Il s'agit sans aucun doute d'un choix défendable tant les enjeux fonciers croisent ceux de la gestion et de la planification de l'utilisation de l'espace.

Cependant, en pratique, cette intégration semble encore insuffisante. A l'échelon national, les résultats et les outils de la réforme foncière ne sont pas encore vraiment utilisés pour définir la politique d'aménagement du territoire. Au niveau local, la sécurisation foncière apparaît comme une démarche trop isolée dans le double cadre du processus de décentralisation et d'aménagement du territoire. Des voix s'élèvent bien ici ou là pour souhaiter l'intégration de la réflexion foncière dans les plans communaux de développement (PCD) ou dans les

Schémas régionaux d'aménagement territoriaux (SRAT), mais cette intégration n'a guère dépassé le stade de l'intention pour l'instant (dans le Menabe ou l'Alanajirofo, par exemple, les schémas régionaux n'ont vu aucun début de mise en œuvre). Ainsi, des préoccupations telles que l'accès à la terre des personnes qui en sont dépourvues (en ouvrant de nouvelles zones à la culture et à l'irrigation par exemple), l'identification et la cartographie de zones de pâturages accessibles à tel ou tel groupe, la planification des zones résidentielles et d'installation, ou encore l'occupation d'anciennes plantations coloniales et réserves forestières, ne sont guère prises en compte dans ces schémas d'aménagement locaux, lorsqu'ils existent. Il convient toutefois de signaler que le Ministre a récemment donné comme instruction de mieux lier la politique foncière aux autres politiques publiques.

L'utilisation des PLOF, et plus largement des méthodes mises au point dans le cadre de la gestion foncière décentralisée, reste prometteuse dans le domaine des politiques de développement et d'aménagement communales. Réciproquement cette utilisation constitue aussi une voie privilégiée pour une bonne appropriation de la réforme par les maires, et donc, plus largement, pour sa pérennisation.

Enfin, il convient de souligner le fait que jusqu'à présent, la réforme s'est surtout intéressée au monde rural. Les milieux urbains et périurbains ont été peu abordés ; tacitement, l'ensemble des acteurs semblent s'accorder sur le fait que la question foncière dans ces zones relève encore en majeure partie de l'ancien système de titrisation. Néanmoins, il serait sans doute utile de mieux lier politiques d'urbanisme et gestion foncière dans ces milieux aussi.

### **III.3. Réforme foncière et gestion des ressources naturelles**

L'une des premières conditions pour que l'intégration entre réforme foncière, gestion des ressources et développement économique local soit effective est l'existence d'une gouvernance transversale forte. La politique foncière doit ainsi être clairement reliée à la politique de développement agricole, comme nous l'avons vu, mais aussi à d'autres politiques sectorielles comme la gestion et l'exploitation des ressources naturelles (forêts, mines - certains opérateurs cherchent clairement à acquérir des terres pour exploiter les ressources du sous-sol) ou encore le tourisme. Là où des programmes soutenus par des bailleurs ont promu de telles approches intégrées, on peut déjà constater des effets positifs imputables à la réforme. Les évaluer précisément semble toutefois difficile, non seulement parce que le recul est insuffisant, mais aussi et surtout parce que l'incertitude politique actuelle perturbe largement le développement économique et la perception que l'on peut en avoir.

Nous nous sommes plus particulièrement penchés sur la politique forestière. Elle vise actuellement à augmenter le potentiel forestier, mais elle ne prend pas assez en compte la nouvelle donne générée par la réforme foncière et fournit ainsi un exemple de faible gouvernance transversale. Concernant le domaine forestier national, l'un des problèmes principaux réside dans le fait que les forêts sont peu titrées en général, y compris les parcs nationaux. Il en résulte des empiètements entre forêts classées et titres privés ou certificats fonciers. On note également de nombreux conflits fonciers agriculture-forêt, notamment sur la côte est. Le service des eaux et forêts, représenté dans les régions, ne semble pas systématiquement invité lors de la constitution des PLOF. Mais a contrario, il est vrai que lorsque le Ministère établit des aires protégées, les services fonciers ne sont pas toujours conviés non plus (la direction de la conservation de la biodiversité et du système des aires protégées participe toutefois au COS).

Des expériences de gestion communautaires des forêts sont en cours, (728 contrats, d'une durée initiale de trois ans, renouvelables pour dix ans, si les choses se passent bien), des possibilités de déclassement de zones occupées par des agriculteurs sont à l'étude, autant de dossiers pour lesquels le volet foncier est incontournable, sans pour autant qu'une articulation efficace entre les politiques ait été trouvée. Pourtant toutes ces expériences doivent être conduites sur la base de plans d'aménagement, pour l'établissement desquels il est évidemment fondamental de régler le statut foncier des terres concernées, en conciliant les intérêts de la collectivité (définition des limites sûres de zones présentant un réel intérêt écologique) et des particuliers (en leur permettant si possible, en tant qu'occupants de longue date, de rester sur les terres qu'ils occupent et en leur reconnaissant les droits afférents. Bien entendu, dans certains cas, des réinstallations devront être envisagées ; elles devraient alors être accompagnées de compensations appropriées). En outre, la mise en commun de moyens, générant des économies d'échelle pourrait également être un corollaire d'une meilleure intégration des politiques : par exemple, l'acquisition d'images satellitaires, utile à la fois aux services fonciers et à ceux des eaux et forêts, pourrait voir son coût réparti, les documents étant achetés pour des objectifs plus larges que ceux de la seule gestion foncière

La collaboration avec les services fonciers est cependant recherchée par l'administration des eaux et forêts, mais elle doit encore être largement développée. Notons également que le comité pour la révision des textes travaille actuellement sur les terrains à statut spécifique (réserves forestières et foncières), dont les périmètres sont souvent mal définis et qui sont occupés par des « squatters ». Cette instance, tout comme le COS, peuvent constituer des espaces de dialogue et de convergence entre ces différentes politiques publiques.

#### **III.4. La sécurisation des droits de certains groupes**

Les droits d'occupants de longue date de certains terrains titrés (comme les anciennes plantations coloniales) sont rarement reconnus, bien qu'il existe des textes du type prescription acquisitive. Depuis quelques années, le gouvernement travaille sur des projets de loi visant à régler ce problème, mais il est difficile de dire quand ils aboutiront. La question est sensible, peut-être parce que les terres concernées ont pu (ou pourraient) faire l'objet d'accaparement par des élites locales ou nationales. Quoiqu'il en soit, il serait du plus grand intérêt pour les communes et les particuliers d'obtenir la maîtrise de ces terres et de pouvoir les certifier.

Par ailleurs, certaines communautés, par exemple parmi les Sakalava du Menabe / Melaky, pourraient être plus intéressées par une sécurisation collective de leurs droits, plutôt qu'individuelle ou familiale, en particulier concernant les pâturages. Même si les textes n'excluent pas de telles possibilités, la mise en œuvre de ce type d'option reste très limitée sur le terrain. Les raisons culturelles ne sont pas seules en cause. Le plus souvent la démarche se heurte à des difficultés juridiques pratiques, et notamment à l'absence d'une personne morale bien identifiée et d'un mode d'expression qui lui soit reconnu. Etant donné que dans le cadre de la législation réformée, la reconnaissance de droits collectifs coutumiers est théoriquement possible, soit par le biais de titres fonciers, soit de certificats, un certain nombre de cas pourraient certainement être résolus par une approche sociologique plus fine que celle utilisée pour traiter le tout-venant des demandes. La solution résiderait alors dans une formation des agents des guichets fonciers sur ces questions, renforcée par un appui méthodologique approprié.

## **B. Recommandations et scénarios**

### **I. Réviser le cadre administratif et les conditions de mise en œuvre de la réforme**

#### **I.1. Recommandation générale : sur la base d'une volonté avérée de préserver les acquis de la première phase, réaffirmer les options politiques nécessaires à la poursuite du processus de réforme foncière et de décentralisation de la sécurisation foncière légale**

Malgré les difficultés et les défis restant à relever, le processus de réforme, dont les principaux acquis ont été rappelés dans la partie A, répond à des attentes de fond d'un très grand nombre de petits exploitants (surtout ruraux) et devrait être poursuivi, consolidé et complété. Pour que ce processus repose sur des bases solides et puisse attirer le soutien matériel et financier nécessaire (partenaires de coopération), il devrait s'appuyer sur deux préalables :

- (i) Affirmation d'une option claire de l'Etat de poursuivre la décentralisation et de l'appuyer (notamment par le biais de services fonciers déconcentrés réorganisés et équipés pour cela) ;
- (ii) Affirmation à haut niveau et traduction dans les faits d'une option claire de poursuite de la réforme foncière reposant sur deux filières distinctes et relativement autonomes (mais avec les échanges et collaborations nécessaires) de sécurisation foncière légale. Il faudra, par la même occasion, clarifier sans ambiguïté le message sur la valeur du certificat foncier. A ce sujet, il serait sans doute nécessaire de modifier la loi afin de fixer une limite à la période pendant laquelle un certificat foncier peut être contesté.

#### **I.2. Adapter le rythme de la réforme**

Comme nous l'avons vu, les premières années de la réforme ont été marquées par une volonté d'implanter un nombre élevé de guichets fonciers, la rendant par là-même difficilement réversible. Cependant, nombre des problèmes analysés dans la partie A trouvent leur origine dans la rapidité avec laquelle le processus a été conduit (rapidité qu'il faut relativiser toutefois, car l'objectif initial était d'établir un million de certificats à l'horizon 2012). Il conviendra donc par la suite de privilégier la consolidation des acquis et la résolution des problèmes actuels de la phase I, plutôt qu'une poursuite massive et rapide de la mise en place des guichets. Néanmoins, l'implantation de nouveaux guichets reste un objectif à poursuivre, mais il faudra les créer en prenant le temps de mettre en œuvre correctement toutes les étapes et conditions nécessaires, notamment la conduite d'un diagnostic socio-foncier initial aussi complet que possible et l'implication de tous les services concernés. Cela signifiera probablement un rythme moins soutenu pour la poursuite de la réforme, mais c'est sans nul doute une condition indispensable pour sa consolidation et sa crédibilité même.

Un corollaire de ces recommandations est le discernement dans l'approche. Il semble que dans le court ou même le moyen terme, toutes les zones et toutes les communes n'ont pas vocation et/ou n'ont pas nécessairement les capacités de gérer un guichet foncier ou de faire partie d'un CRIF. Il faudrait privilégier les zones d'implantation des futures entités décentralisées en fonction de quelques critères à identifier : densité de population et niveau de la pression foncière ; existence d'une superficie conséquente de zones certifiables (ce qui suppose un premier examen rapide des surfaces titrisées ou sous procédure cadastrale, en liaison étroite avec les services fonciers) ; état des besoins et de la demande des populations



concernées et motifs spécifiques de sécurisation par le biais de certificats fonciers ; niveau des revenus (capacité à payer le certificat) ; capacité financière et managériale de la commune, etc. L'utilisation de tels critères doit cependant être faite avec discernement. Il ne s'agit pas de promouvoir une approche trop discriminante qui diviserait les communes en deux catégories : celles qui peuvent s'offrir un guichet foncier et celles qui ne le peuvent pas. De nouvelles mesures d'accompagnement sont sans doute à étudier pour les plus défavorisées (l'appui d'un bailleur de fonds ou d'une ONG pour la création restant sans aucun doute indispensable dans ce cas).

L'étude de ces critères pourrait être rapidement entreprise par le PNF, sur la base des données et des observations de l'Observatoire du Foncier.

### **I.3. Clarifier le statut et l'insertion institutionnelle du PNF dans l'organigramme administratif ; renforcer la cohérence et la 'tonalité positive' des relations entre PNF et SF**

Toute décision regardant le PNF nous semble devoir obéir à deux principes : il s'agira de garder le dynamisme qui a permis au Programme de piloter la réforme tout en assurant la meilleure cohérence possible des relations institutionnelles entre acteurs et institutions. Divers aspects sont à distinguer : le statut de la CC-PNF, les fonctions relatives à l'axe 2, les relations et méthodes de travail entre GF/PNF d'une part, SF d'autre part (cf. II).

#### **I.3.1. Statut et rattachement institutionnel du PNF**

Le PNF a été et demeure le moteur de la réforme. Toute décision à son égard devra être mesurée à l'aune de ce constat. Cependant, à l'issue de la première phase de la réforme, se pose la question de ses évolutions possibles. Le problème est de savoir quel statut et insertion institutionnelle lui donner pour le stabiliser dans un cadre institutionnel clair, légitime, lui permettant de continuer sa mission et de conforter les acquis, tout en améliorant les interactions et la visibilité de son rôle dans ou par rapport aux institutions pérennes de l'Etat. Plusieurs scénarios ont été évoqués au cours de la mission. Les paragraphes suivants analysent les avantages et les inconvénients de chacun d'entre eux.

- **Scénario 1** : Il est envisageable que le PNF se concentre de plus en plus sur des rôles de conception, pilotage et suivi. Dans ce cadre, il pourrait garder toutes ses fonctions et tâches actuelles et rester rattaché au SG du MATD, ou au minimum à la DG des Services Fonciers (rattachement direct), mais les réflexions et décisions devraient se faire de façon systématique et organisée en étroite collaboration avec la DG SF et les directions qui en dépendent, sans perdre de vue les champs couverts par les autres DG, dans un souci de bonne intégration dans une politique élargie d'aménagement du territoire. Dans le cadre de ce scénario, la partie opérationnelle du PNF (cellules régionales) pourrait être rattachée à la DRGFD (cf. organigramme du A.II.1). Un préalable indispensable à un tel scénario serait bien entendu que le PNF et la DRGFD soient parfaitement en phase quant à l'esprit et aux objectifs de la réforme, ainsi qu'aux méthodes à employer (ce qui ne semble pas être le cas pour l'instant).

**Avantages** : le PNF, pour ce qui regarde ses missions essentielles, resterait positionné à un niveau lui permettant de conserver une autonomie et une flexibilité relationnelle qui seraient encore sans doute essentiels dans le cadre d'une seconde phase de poursuite de la réforme (et de reprise après une période politique difficile qui aura quelque peu freiné l'élan initial).

Parallèlement, l'intégration de la partie opérationnelle dans une direction du MATD, si elle est bien préparée et si des liens forts sont maintenus avec le volet stratégique toujours dévolu au PNF, peut constituer un premier pas vers une normalisation administrative de la gestion foncière décentralisée et faciliter la collaboration avec les services fonciers étatiques.

**Inconvénients** : le partage des missions du PNF peut engendrer une perte de cohérence dans le pilotage de la réforme. A cet égard, il pourrait être prudent de ne pas procéder à cette scission avant un délai raisonnable (2 ou 3 ans ?) suivant le lancement d'une éventuelle seconde phase, afin de préparer correctement cette nouvelle configuration et de lui conférer des bases solides, c'est-à-dire, principalement, de s'assurer que la DRGFD aura parfaitement intégré les principes et méthodes de la réforme et aura acquis la motivation et les compétences pour exécuter efficacement cette tâche. Dans le cas contraire, ce scénario est à déconseiller.

- **Scénario 2** : 'absorption' du PNF dans la DRGFD.

**Avantages** : cohérence administrative maximale, dans une optique de « normalisation » de la réforme.

**Inconvénients** : Ce scénario apparaît comme hautement irréaliste et potentiellement dangereux dans les conditions actuelles, et il n'est probablement pas faisable ou souhaitable à court et moyen terme. Il y a un risque réel de perte du dynamisme institutionnel, de la souplesse relationnelle, de la capacité d'innovation et d'initiative, et de méfiance/désaffection des partenaires financiers. En fait, une telle évolution, si elle était mal préparée et mise en œuvre de manière prématurée, pourrait compromettre la poursuite même de la réforme. Plus encore que le précédent, qui devrait d'ailleurs en constituer une première étape, ce scénario nécessiterait une solide préparation (voire une mutation) institutionnelle et technique de la DRGFD et de la DGSF dans son ensemble, ce qui peut ne pas aboutir avant un temps relativement long (peut-être pas avant une troisième phase, qui serait vraiment celle de la « normalisation » de la réforme).

- **Scénario 3** : création d'une agence nationale du foncier. Les implications en termes institutionnels sont fortes. Un contexte politique très stable avec des orientations foncières très claires, replacées dans une perspective plus large d'appui renforcé aux structures décentralisées (fiscalité, aménagement du territoire, développement local), est une condition *sine qua non*.

**Avantages** : Cette option serait sans doute la mieux à même de concilier dynamisme et cohérence, pour peu qu'elle soit assortie d'un certain nombre de conditions :

- les divers intervenants du foncier doivent être représentés et participer à un niveau de décision assez élevé ;
- la volonté politique sous-jacente doit être suffisamment forte pour que tous « jouent le jeu » de la collaboration ;
- son financement doit être assuré de manière pérenne.

**Inconvénients** : système probablement long et difficile à concevoir et à mettre en place, avant qu'il soit opérationnel. Comme dans les deux premiers scénarios, une phase transitoire, consolidant les acquis dans un cadre institutionnel stable (et relativement inchangé par rapport au cadre actuel) est sans doute indispensable.

### I.3.2. Fonctions relatives à l'axe 2 de la Réforme : mise en œuvre de la décentralisation de la sécurisation foncière

- a) Conception et pilotage : voir ci-dessus.
- b) Mise en œuvre de la Réforme et en particulier de l'axe 2.

La mise en œuvre de la Réforme (et plus particulièrement du volet innovant et nécessaire de l'axe 2, qui reste à parachever et à consolider) devrait se réaliser en associant organiquement les SF. On peut envisager des équipes interdisciplinaires associant à la fois des agents statutaires des services, des agents « PNF » (ou DRGFD, ou agence foncière, le cas échéant) et des agents contractuels des SF : l'idée étant que ces équipes, avec le temps et des formations adéquates, deviennent le creuset d'une nouvelle culture de l'ensemble de la réforme (tous SF et PNF confondus) qui serait : (a) plus pragmatique et collaborative, (b) plus 'jeune et technologique' et moins marquée par les pratiques et le « passif » des pratiques anciennes (y compris celles qui ont posé problème pendant la période de démarrage 2005-2009).

Au niveau de la Direction des Services Topos et du PNF, la volonté de se voir comme complémentaires et non concurrents est affirmée. La difficulté et le défi seront de faire passer une telle volonté de principe dans les échelons régionaux et locaux, c'est-à-dire dans l'esprit et la motivation des personnels statutaires formés dans une autre logique, et de créer des incitations fortes pour cette nouvelle façon de travailler (cf. II). Autrement dit, il importe de moderniser les esprits et les personnels en même temps que les équipements : les administrations historiques pourront se dynamiser et se transformer ... lentement, si les ressources humaines se renouvellent, avec des formations suffisantes, avec le temps, et si les personnes voient leur intérêt à collaborer. Pour que ces orientations ne demeurent pas seulement à l'état de principe, il serait bon d'élaborer un véritable schéma directeur de modernisation qui inclurait ces aspects de la modernisation allant bien au-delà des éléments matériels.

### **I.4. Renforcer les outils et les dispositifs de supervision et contrôle de la performance des communes et des GF**

Sans contredire l'esprit de la démarche de décentralisation, et si l'on prend en compte le fait que la gestion foncière décentralisée ne répond pas à toutes les attentes dans un certain nombre de communes (cf. A.II.2.1.), il nous paraît souhaitable de renforcer les aspects contrôle et supervision de la performance des guichets fonciers. Trois axes peuvent être privilégiés pour ce faire :

#### I.4.1. Développer de nouveaux outils de suivi et de mesure de performance au sein de l'Observatoire du foncier

L'OF traite déjà un certain nombre de données en provenance des guichets (par le biais de fiches d'information mensuelles). Il serait souhaitable de conduire des enquêtes auprès d'autres acteurs : les usagers (en interrogeant non seulement les bénéficiaires, mais aussi ceux qui se disent non intéressés par l'obtention d'un certificat foncier), les maires, mais aussi les tribunaux (dans le but de mesurer plus précisément la baisse du nombre d'affaires relatives aux conflits fonciers). Sans doute prématurée jusqu'à présent, l'évaluation des

impacts économiques de la réforme (accès au crédit, investissement sur les parcelles certifiées, ...) devrait également être progressivement intégrée dans le système de suivi.

#### I.4.2. Revoir la portée du contrôle de légalité

Nous avons vu au A.II.2.2. que le contrôle administratif et de la légalité effectué par les chefs de district se bornait à une revue assez sommaire du registre des certificats établis par les agents des guichets. Un contrôle plus approfondi (par exemple par sondages dans les dossiers de certification) permettrait sans doute de prévenir certains problèmes et renforcerait en même temps la collaboration entre Réforme/PNF, Ministère de l'Intérieur, et MATD/Direction de la Décentralisation.

#### I.4.3. Instaurer un contrôle de qualité des PLOF

Face aux insuffisances mentionnées à propos de certains PLOF, il nous paraît souhaitable de mettre en place un système de contrôle de qualité, qui pourrait être étendu à la façon dont les informations sont partagées entre services topographiques et guichets fonciers. Le PNF (ou la DRGFD), via les cellules régionales, pourrait assurer cette tâche, qui gagnerait à être mise en œuvre rapidement en commençant par quelques expériences pilotes. Ce contrôle de qualité pourrait être utilement complété par un dispositif permanent d'aide à la résolution de problèmes techniques des guichets fonciers et des CRIF (voire des services fonciers décentralisés), qui fait largement défaut pour l'instant.

Plus largement, une qualité assurée permettrait de faire jouer aux PLOF un rôle plus important dans la nécessaire collaboration entre administrations. Techniquement, il s'agira d'ajouter aux deux couches actuelles (photo physique et droits fonciers) une couche réglementaire représentant les grandes protections environnementales (forestières et autres), la délimitation des divers types de terrains urbanisables, etc. Ce travail est déjà en cours sur certains PLOF, qui comportent désormais une couche mentionnant les aires protégées. Quelques communes ont également porté leur plan d'urbanisme sur les PLOF et utilisent ces derniers de façon opérationnelle (permis de construire, gestion du domaine public,...).

## **II. Créer de la cohérence « par la pratique » et promouvoir un changement de culture dans les méthodes de travail, à tous les niveaux**

Pour consolider structurellement la réforme, en plus de tel ou tel arrangement institutionnel spécifique (organigramme, rattachement du PNF) qui contiendrait en lui-même « la solution » aux problèmes et difficultés actuelles, le plus important est sans doute de créer de la cohérence de façon pragmatique, et pas seulement de façon formelle. Ceci peut se faire par la mise en place de méthodes et de lieux concrets de collaboration entre PNF (et particulièrement pour l'axe 2 de la Réforme) et SF. Il s'agit en fait de mettre en place une véritable politique de mise en cohérence qui devrait toucher les trois niveaux suivants.

### **II.1. Le niveau interministériel**

On peut envisager un Comité Interministériel pour la Réforme Foncière (et la sécurisation foncière en milieu rural, en faisant le lien avec les politiques de développement agricole et rural) qui joue un rôle de suivi, d'orientation et de validation politique. Il disposerait donc d'un pouvoir décisionnel plus important, confié à des responsables d'un niveau de décision plus élevé que ceux de l'actuel COS (une revalorisation, d'ordre politique, du COS est

cependant une solution envisageable). La fonction de pilotage et de conception de la réforme foncière pourrait aussi 'rendre compte' à ce Comité et avoir son programme ou ses axes de travail définis et validés par celui-ci.

## **II.2. Le niveau du MATD**

La gestion opérationnelle de la mise en œuvre de la réforme foncière devrait se faire dans une équipe et sur la base d'une articulation institutionnelle comprenant à la fois des directeurs relevant des SF et, à part égales, des responsables du PNF pour garantir le maintien du dynamisme opérationnel de l'ancien PNF. Un tel lieu institutionnel est à concevoir plus précisément.

## **II.3. Le niveau des régions et des districts**

La mise en œuvre opérationnelle doit être gérée conjointement par des responsables des SF et des agents recrutés pour la réalisation de l'axe 2. L'intégration, la cohérence et la collaboration nécessaires ne pourront se réaliser que si ces personnes sont formées, choisies et supervisées (organisation verticale) de façon à voir qu'elles ont un intérêt commun à travailler ensemble, plutôt que d'être en concurrence et de se voir comme travaillant de façon parallèle, sinon concurrentes : les uns pour les Domaines/Topos (et pour l'Etat), et les autres pour les GF (et pour ce qui serait perçu à tort comme un projet). Si ce « mur de Berlin » de l'administration du foncier n'est pas abattu pour construire un seul 'pays' de la sécurisation foncière basée sur deux filières, tous les moyens matériels et toutes les restructurations formelles possibles resteront de peu d'effet.

## **III. Réconcilier le couple modernisation des services de l'Etat – gestion foncière décentralisée**

En préambule, il convient de réaffirmer la pertinence de la Lettre de Politique Foncière et de recentrer la mise en œuvre de la réforme sur l'ensemble des cinq grandes orientations qu'elle fixe. Si l'on considère que la rénovation du cadre législatif et réglementaire dépasse l'objet du présent rapport, les quatre autres constituent des axes qu'il convient de suivre afin de réconcilier les deux filières :

- poursuite de la décentralisation de la gestion foncière ;
- modernisation des services fonciers ;
- formation aux métiers du foncier ;
- communication sur la réforme.

### **III.1. Poursuivre simultanément les volets décentralisation de la gestion foncière et modernisation des services fonciers en construisant leur complémentarité**

Si l'on peut comprendre que les rappels répétés des insuffisances passées du système malgache de gestion du foncier ont été sans doute nécessaires pour déclencher une volonté forte de le réformer et pour mobiliser les bailleurs de fonds, il conviendrait désormais de dépasser cette phase pour aller dans le sens d'une collaboration efficace entre services et guichets fonciers. Notre analyse (cf. paragraphe A.II.3) a en effet démontré leur complémentarité et la nécessité de cette collaboration pour l'efficacité des deux filières qui, bien que distinctes, sont en réalité interdépendantes. Il s'agirait donc, tout en poursuivant le développement de la gestion décentralisée à un rythme approprié, de rééquilibrer la conduite de la réforme en parachevant la modernisation des services fonciers déconcentrés. Cette modernisation doit être conçue et réalisée dans le but clairement défini de faire des services

fonciers de véritables organes d'appui au développement et au confortement de la réforme. Cette démarche ne doit cependant pas empêcher une délimitation claire des compétences légales et techniques. Elle doit aussi reposer sur une obligation et des incitations réelles de collaboration, incluant explicitement le partage des informations foncières topographiques et cartographiques (efficace et rapide car les délais sont un facteur important d'efficacité), qui est un domaine où une meilleure cohérence et une collaboration plus étroite sont particulièrement nécessaires.

Concrètement, il convient tout d'abord de permettre aux services topographiques de jouer leur rôle de conservateurs des informations foncières de nature graphique (plans de repérage, plans individuels). Il est en effet essentiel au plan technique pour les opérations suivantes :

- participation à la préparation des PLOF, en collaboration avec les autres acteurs (lorsque cette collaboration a été effective, comme dans le cas du projet BV Lac, par exemple, les documents obtenus ont été jugés de bonne qualité) ;
- validation technique des PLOF initiaux lorsque ceux-ci sont préparés sous la responsabilité technique de prestataires extérieurs (approche à utiliser moins souvent si possible) ;
- formation des agents des guichets fonciers sur les aspects topographiques.

Mais le service des domaines doit également bénéficier du même niveau de modernisation, parce qu'il instruit les procédures de titrisation et détient donc lui aussi des informations capitales pour la réalisation des PLOF. A ce sujet, il convient d'ailleurs d'encourager la formation des guichets uniques regroupant tous les services déconcentrés du foncier. Cette option, outre les économies d'échelle qu'elle peut générer, facilite en premier lieu les contacts entre eux-mêmes, ainsi que les relations avec les usagers, mais aussi avec les guichets fonciers qui ont alors un seul interlocuteur.

Deux conditions paraissent nécessaires à cette collaboration renforcée des services déconcentrés de l'Etat : (i) le renforcement des moyens humains et matériels (personnel plus nombreux et formé aux outils informatiques ; outils topo et géomatiques adaptés aux missions, formations adéquates) ; (ii) harmonisation des méthodes et mise au point de solutions techniques simples, maîtrisables et efficaces pour le partage des informations foncières (topographiques en particulier) : par exemple, conserver le traitement papier des informations, et ajouter un traitement informatique en plus ; logiciels ad hoc simples tant que les outils complexes, comme MLM, ne sont pas vraiment maîtrisés (ils ne sont d'ailleurs peut-être tout simplement pas adaptés ; ils semblent lourds et complexes, peu en rapport avec les besoins réels des services régionaux).

Mais pour assurer son succès, il est nécessaire d'admettre que la modernisation est un problème qui dépasse largement la simple dotation en matériel. Elle recouvre des problématiques de maintenance et de formation (initiale et continue) qui sont loin d'être faciles à résoudre, mais qu'il faut absolument prendre en considération pour assurer sa réussite et surtout sa durabilité. Ainsi, il serait souhaitable qu'elle s'appuie sur un schéma directeur, incluant en particulier une nouvelle réflexion sur l'informatisation à la fois des services déconcentrés et des guichets fonciers, et pas seulement sous l'angle de l'équipement : l'adaptation des outils, la maintenance, la formation des agents, tout devrait être repensé en fonction des leçons apprises au cours des cinq dernières années. Un tel schéma directeur devrait être bâti dans un souci de cohérence des choix de modernisation, bien inséré dans une vision d'ensemble de la poursuite de la réforme reposant sur les deux piliers que sont la gestion déconcentrée et la gestion décentralisée de la question foncière. La mise à disposition

du même matériel est une condition nécessaire, mais pas suffisante : elle doit être accompagnée d'une convergence des méthodes de travail. L'exemple du guichet de Soavinandrian l'a bien démontré : les échanges entre services fonciers et guichets ont été facilités par la mise à disposition des mêmes fournitures par la FAO. Mais les méthodes et habitudes de travail très différentes ont tout de même gêné les activités (différence de formation, de méthodologie, de culture administrative,...).

### **III.2. Repenser la formation pour viabiliser le couple modernisation des services de l'Etat – gestion foncière décentralisée**

La formation est un facteur crucial pour conforter la réforme tant concernant les agents des services de l'Etat que ceux des services décentralisés au niveau des communes (y compris les maires et les élus impliqués dans la problématique foncière). Si un schéma directeur de modernisation tel qu'évoqué au paragraphe précédent est élaboré, il devra ainsi comporter un volet consacré à la formation, conçu lui aussi dans une optique de complémentarité et de nécessaire collaboration entre les deux entités.

Les besoins en formation sont multiples. Ils ont trait au matériel informatique, à sa maintenance et à l'emploi des logiciels. Mais, plus fondamentalement, il est également nécessaire d'apporter aux agents de meilleures connaissances des lois et règlements, notamment en ce qui concerne les nouveaux textes relatifs à la décentralisation de la gestion foncière. En fait, même si des efforts ont été faits en la matière dans la première phase de la réforme, il a manqué un plan de formation ambitieux. Avec les leçons tirées de cette période, il est fortement recommandable d'en bâtir un à l'avenir, en incluant les aspects classiques et les besoins nouveaux (certains agents, par exemple, souhaitent désormais être formés sur la gestion des mutations, car les demandes de cette nature se multiplient).

La réponse à ces besoins doit être pensée sur le long terme, au moins en deux temps : un volet destiné à palier les problèmes les plus immédiats, comme l'informatique ; puis des réponses aux besoins de moyen et long terme, en visant la convergence des cultures administratives et techniques. A ce sujet, la création d'un Institut national pour la décentralisation et le développement local (INDDL), dont le but serait de former des agents de la fonction publique territoriale, incluant ceux des guichets fonciers, semble prometteuse. A terme, la création d'un corps des agents des guichets pourrait même être envisagée. En outre, il est souhaitable d'organiser des sessions communes aux services déconcentrés et aux guichets. Elles pourront également être le lieu d'échanges d'informations au sujet des procédures mises en œuvre par chacun des partenaires. Il est judicieux par exemple que les agents des services fonciers contribuent à la formation de ceux des guichets de manière à ce que ces derniers puissent répondre correctement aux questions des usagers sur les procédures de titrisation.

Le champ des formations gagnerait sans doute à être élargi au-delà des seules thématiques foncières. Il devrait par exemple inclure des notions d'aménagement du territoire. Dans la démarche de certification foncière telle que pratiquée jusqu'à présent, il a sans doute manqué une mise en perspective intégrant ces préoccupations. Les communes, mais aussi les usagers auraient tout à gagner à la prise en compte de ces questions. Par ailleurs, l'Observatoire du Foncier accueille régulièrement des étudiants et des chercheurs. Il conduit des études exploratoires (par exemple : possibilité de certifier des parcelles dans des aires protégées, en assortissant les certificats de servitudes adéquates). Il faudrait que les formations intègrent les résultats de ces recherches afin que les agents de terrain puissent en bénéficier.

Sur le plan organisationnel, peu importe que les actions de formation soient confiées ou non à des prestataires privés ; l'essentiel est qu'elles soient conduites par des gens compétents, qu'elles impliquent tous les services concernés, de manière participative, et que tous les sujets les intéressant soient traités dans une perspective de complémentarité et de manière à leur donner les moyens de collaborer de manière efficace, dans un but de service public qui devrait être la préoccupation première justifiant la conduite de la réforme.

Enfin, il conviendrait de ne pas omettre les acteurs secondaires (ONG, autres opérateurs publics ou privés) dans le public à former.

### **III.3. Harmoniser et amplifier la communication sur la réforme**

Il n'entre pas dans l'objet de ce rapport de traiter le fond de cette thématique. Nous l'aborderons seulement sous l'angle de son articulation avec le sujet de ce chapitre, à savoir la collaboration entre les services fonciers et les guichets.

En premier lieu, force est de constater que, d'une manière générale, l'ensemble des acteurs témoignent de peu d'empressement et d'une faible motivation pour entreprendre des actions de communication et de sensibilisation au sujet de la réforme. Les agents des services fonciers communiquent peu en faveur du processus de certification et les agents des guichets expliquent difficilement le processus de titrisation. Parfois même, lorsque la tension entre les acteurs est particulièrement forte, on peut constater des cas de désinformation, notamment sur la valeur des certificats fonciers ou l'"obligation" qui serait faites aux usagers de les transformer au plus vite en titres.

Là encore, il serait souhaitable que l'éventuelle seconde phase de la réforme prévoie un ambitieux plan d'action en matière de communication. Il s'agit de permettre aux services fonciers et aux guichets de délivrer une information partagée et harmonisée, conforme aux stipulations des textes en vigueur, et d'éviter aux usagers la fâcheuse impression de recevoir plusieurs "sons de cloche", selon l'interlocuteur auquel ils s'adressent.

## **IV. Explorer les voies de pérennisation financière de la réforme**

L'un des défis majeurs à relever pour pérenniser la réforme foncière malgache est celui de son financement, sur le court et le long terme. Nous avons vu que l'engagement des bailleurs de fonds avait été fortement réduit et que sa reprise restait hypothétique quant à la date, la durée et les montants qui pourraient être mobilisés.

Cependant, le processus de réforme ne nous semble pas consolidé au point que Madagascar puisse se passer totalement de leur soutien, même réduit, pour la mise en œuvre d'une seconde phase qui viserait à la fois à conforter les acquis, à créer de nouveaux guichets fonciers et à poursuivre la modernisation des services fonciers, au moins pour leur permettre de collaborer efficacement à la gestion décentralisée comme nous l'avons suggéré dans les recommandations précédentes. En outre, les entités qui piloteront cette seconde phase (PNF ou son remplaçant, Observatoire, ...) auront encore besoin d'un financement externe, au moins pendant une phase transitoire suivant immédiatement le 31 décembre 2011.

Cet appui des bailleurs de fonds gagnerait à être accompagné par la recherche effective de solutions de plus long terme (à débattre dans le cadre de l'élaboration d'une nouvelle charte ?). Dans le cas des organismes de pilotage et de l'administration déconcentrée, la création d'un fond national foncier, alimenté en particulier par la fiscalité, par les revenus



générés par les réserves domaniales, mais aussi, sur certains aspects précis, par des soutiens extérieurs est une piste à creuser. Cette solution, par son caractère dédié, est préférable à une simple inscription sur une ligne budgétaire de l'Etat, plus vulnérable dans le cadre des arbitrages interministériels.

Concernant les guichets fonciers et les CRIF (voire, éventuellement, le fonctionnement et les actions des cellules d'appui régionales), le défi est de taille, étant donné la disparité des moyens et des capacités des communes et la variabilité des situations (géographiques, sociales, environnementales, etc.) que l'on peut rencontrer dans les différentes régions. Une constante demeure toutefois : pour que le processus reste ancré dans une démarche véritable de décentralisation, le financement de ce volet de la réforme doit rester de la compétence des communes. Pour ce faire, il n'existe sans doute pas de solution standard. En dehors d'un appui éventuel (et nécessairement limité dans le temps) d'un bailleur de fonds, les communes ne disposeront que de trois sources pour financer les structures décentralisées de gestion foncières :

- la dotation de fonctionnement de l'Etat ;
- le produit des droits de certification ;
- les revenus de la fiscalité (fiscalité foncière + taxes sur d'éventuelles activités présentes sur le territoire communal, comme le tourisme ou les mines).

La première peut bien évidemment être augmentée et certains maires luttent d'ores et déjà pour cela en arguant du fait qu'une mission décentralisée comme la sécurisation foncière doit être accompagnée des moyens adéquats. Cette démarche pourra porter quelque fruit, mais le résultat sera de toute façon limité par les capacités du budget de l'état et les arbitrages interministériels. Il est vrai que la question foncière est affichée comme étant une priorité nationale, mais sans doute pas plus que l'éducation ou la santé...

Le produit des droits de certification est une variable très sensible. Bien que les certificats fonciers soient nettement moins coûteux que les titres, les usagers les trouvent encore trop chers. Le tarif étant fixé par les maires, on peut aisément deviner que ces derniers ne sont pas prêts à l'augmenter dans des proportions telles qu'il en vienne à mécontenter la majorité de l'électorat... En outre, à long terme, le produit de ces droits tendra à diminuer, simplement avec le nombre de demandes qui devrait décroître après que la plupart des terrains certifiables l'aient été (et même si les guichets gèrent les mutations et certains droits secondaires).

Le développement de la fiscalité locale, foncière en particulier, semble prometteur à bien des acteurs. Il s'agit sans doute d'une piste à explorer, comme nous l'avons recommandé dans les paragraphes précédents sans en occulter les limites, mais elle ne saurait à elle seule résoudre l'épineuse question du financement de la gestion foncière décentralisée, surtout à court et moyen terme.

Cependant, il serait bon de multiplier les expériences pilotes de détermination de l'assiette de l'impôt foncier à partir des PLOF. Le PNF a déjà entrepris des actions en ce sens, mais elles sont, comme nous l'avons vu, quelque peu freinées dans la période actuelle, peu propice au recouvrement effectif de l'impôt. Toutefois, d'une manière plus générale, nous recommandons que réforme foncière et politique fiscale soient développées et consolidées conjointement dans la phase suivante (et en tout état de cause dès que la situation politique y sera plus favorable), en les adossant à quelques principes simples :

- l'application de la fiscalité foncière doit être équitable ; pour cela elle doit s'appuyer sur des documents fiables (PLOF) ;
- l'impôt foncier doit rester modeste, en rapport avec les capacités financières et contributives réelles de la population rurale ;
- la faiblesse relative des montants demandés doit cependant être contrebalancée par un bon taux de recouvrement, ce qui suppose deux choses : (i) que l'administration fiscale soit efficace, correctement formée et équipée (et nous retrouvons là tout l'intérêt de collaborations fonctionnelles de type interministériel, notamment pour la lecture et l'utilisation des PLOF) ; (ii) que le civisme des contribuables soit encouragé par le déploiement d'un effort pédagogique important.

Bien évidemment, concernant le dernier point, le développement de la fiscalité foncière ne sera réussi que si elle est vraiment légitime aux yeux des contribuables. Cette légitimité n'ira pas toujours de soi. On ne pourra raisonnablement l'espérer que si la réforme produit des résultats palpables en matière de développement agricole (donc, au-delà de la seule amélioration du sentiment de sécurité foncière). Mais elle sera aussi sans doute conditionnée par l'accroissement de la confiance dans les institutions communales, difficile à obtenir sans une structuration renforcée de la politique de décentralisation (comprenant notamment un contrôle administratif de l'action des municipalités, une réelle transparence de gestion et une amélioration de la gouvernance locale, en contrepartie de l'octroi de moyens financiers supplémentaires issus de la fiscalité).

Ainsi, malgré les limites que nous avons énumérées dans le paragraphe A.II.5., la solution de cette difficile équation financière semble tout de même résider dans une combinaison des trois sources de financement, dans des proportions qui varieront en fonction des caractéristiques de chaque commune. Dans certains cas, la somme des trois restera insuffisante. L'alternative pourrait alors être le regroupement intercommunal. Après tout, si plusieurs communes voisines ne peuvent financer leur propre guichet, elles peuvent déléguer cette compétence à un OPCI, sur le modèle de ce qui est pratiqué pour les CRIF. Bien entendu se posera à ce moment-là le problème du paiement de la contribution, mais elle ne saurait être aussi élevée que la prise en charge pleine et entière d'un guichet.

Enfin, il est certainement possible de rechercher des économies. Dans la première phase, les guichets fonciers et les CRIF ont été déployés selon une formule relativement standardisée. Une approche empreinte de plus de discernement pourrait permettre de réduire les coûts. En particulier, un bon diagnostic initial éviterait d'installer un guichet dans une commune totalement dépourvue de terrains certifiables ! Pour héberger le guichet, l'aménagement de bâtiments publics existants pourrait dans certains cas s'avérer moins coûteuse qu'une construction neuve. Une meilleure concertation dans la mise en œuvre des politiques publiques, souhaitable à bien des égards comme nous l'avons mentionné dans le A.III, présenterait également l'intérêt de générer des économies d'échelle (achat des images satellitaires pour plusieurs usages par exemple ; rappelons que cette idée avait déjà été émise à l'occasion de la revue de 2008, cf. paragraphe A.I).