



REPOBLIKAN'I MADAGASIKARA
Fitiavana - Tanindrazana - Fandrosoana



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

Nouvelle Lettre de Politique Foncière 2015 - 2030

Sommaire

A.	POURQUOI CONSOLIDER LA POLITIQUE FONCIERE ?	5
1.	PERSPECTIVES HISTORIQUES	5
2.	LES ACQUIS DE LA REFORME FONCIERE DE 2005	5
3.	CONSTATS	7
4.	ENJEUX	8
5.	UNE POLITIQUE EN COHERENCE AVEC LES CADRES EXISTANTS	9
6.	UN PROCESSUS PARTICIPATIF ET INCLUSIF	10
B.	VISION, OBJECTIFS ET PRINCIPES DE LA LETTRE DE POLITIQUE FONCIERE	10
1.	VISION ET FINALITE	10
2.	OBJECTIFS	10
C.	ORIENTATIONS ET AXES STRATEGIQUES	11
	ORIENTATION 1: SECURISER LES DROITS DANS LEUR DIVERSITE	11
	ORIENTATION 2: GERER ET PLANIFIER DE FAÇON CONCERTEE LES USAGES DU FONCIER	12
	ORIENTATION 3. FACILITER L'ACCES ET LA VALORISATION DU FONCIER URBAIN ET RURAL	13
	ORIENTATION 4 : AMELIORER ET METTRE EN SYNERGIE LA DECENTRALISATION ET LA DECONCENTRATION DE LA GESTION FONCIERE	14
	ORIENTATION 5 : S'ENGAGER SUR LA TRANSPARENCE ET LA REDEVABILITE	16
D.	STRATEGIE DE MISE EN ŒUVRE	17
1.	PRINCIPES DE MISE EN ŒUVRE	17
2.	SUIVI ET EVALUATION DE LA POLITIQUE FONCIERE	18
3.	LE PROGRAMME NATIONAL FONCIER (PNF)	18

Liste des sigles et abréviations

AMVR :	Aire de Mise en Valeur Rurale
BAD :	Banque africaine de développement
CEA :	Commission économique pour l'Afrique
CRIF :	Centre de Ressources et d'Informations Foncières
CTD :	Collectivité Territoriale Décentralisée
INDDL :	Institut National pour le Décentralisation et le Développement Local
PGE :	Politique Générale de l'Etat
PLOF :	Plan Local d'Occupation Foncière
PND :	Programme National de Développement
PNF :	Programme National Foncier
PPNT :	Propriété Privée Non-Titrée
PPT :	Propriété Privée Titrée
PuDé :	Plan d'Urbanisme de Détails
PuDi :	Plan d'Urbanisme Directeur
PVCB :	Procès Verbal Collectif de Bornage
RFT :	Réserve Foncière Touristique
SAC :	Schéma d'Aménagement Communal
ZAF :	Zone d'Aménagement Foncier

A. Pourquoi consolider la politique foncière ?

1. Perspectives historiques

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

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

L’administration coloniale crée les droits aux bénéfiques des colons– A partir de 1896, l’administration, dans une perspective d’organiser et de légaliser l’accaparement des espaces productifs, instaurait la présomption de domanialité et faisait ainsi de l’Etat colonial le propriétaire de l’ensemble des terres. Elle instaurait également le système Torrens et faisait ainsi de l’Etat colonial la seule autorité capable d’enregistrer légalement les droits de propriété foncière et de rendre inattaquable la propriété titrée par l’inscription dans le livre foncier et l’immatriculation. L’Etat colonial délimitait de vastes espaces appelés Périmètres de Colonisation destinés à être cédés aux entreprises coloniales sous forme de concession et tentait de cantonner les populations dans des réserves indigènes. Les *tanin-drazana* ne peuvent être reconnus que s’ils font l’objet d’immatriculation. Les services fonciers et les procédures de délimitation topographique et d’immatriculation sont conçus, proportionnés et adaptés pour les seules entreprises coloniales.

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

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

2. Les acquis de la réforme foncière de 2005

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

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

Suppression de la présomption de domanialité et reconnaissance légale des droits de propriété locaux – Les principales innovations juridiques sont : la création du statut de Propriété foncière Privée Non-Titrée qui reconnaît légalement les occupations comme des droits de propriété, et la certification foncière, s'appliquant à tous les terrains appropriés et non titrés, qui enregistre légalement les droits sur la base d'un processus local.

La révision et la création de textes sur le foncier – La Loi de cadrage de 2005¹ a conduit au développement de nouveaux textes relatifs à la gestion de la propriété privée non – titrée², à la gestion du domaine public³ et du domaine privé de l'Etat et des Collectivités⁴. Les textes sur la gestion de la Propriété Privée Titrée et des aires à statuts spécifiques n'ont pu être adoptés. Par ailleurs, d'autres lois ont été promulguées telles que celles portant création de l'ordre des géomètres experts (2011 – 005). Plusieurs textes réglementaires, dont le décret de création du Fonds National Foncier, ont complété les grandes dispositions légales.

Existence de deux procédures de formalisation de droits de propriété – L'immatriculation permet à l'Etat, à travers les services fonciers, de donner des droits de propriété privée en délivrant des titres fonciers. La certification permet à la commune d'enregistrer légalement la propriété existante par une reconnaissance locale et sociale.

Les guichets fonciers communaux – Les innovations institutionnelles ont porté sur la décentralisation de la gestion foncière, caractérisée par la création au niveau des Communes de compétences nouvelles relative à la gestion de la propriété privée non-titrée, par le biais des Guichets fonciers communaux. Fin 2014, 490 Communes dotées de Guichets fonciers, et 120.000 certificats fonciers ont été établis. La gestion de proximité est aussi matérialisée par l'extension de la compétence du conseil communal à l'arbitrage des litiges liés à la certification foncière. La sentence arbitrale formulée a une portée équivalente à un jugement rendu en première instance.

Plus largement, la décentralisation a rendu plus légitime la validation des droits de propriété sur la base d'un processus social, local et contradictoire, et l'a démocratisé par l'institution des commissions participatives de reconnaissance locale.

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

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

Des formations destinées aux acteurs du secteur foncier – En dix ans, plus de 10 000 personnes ont été formées à la nouvelle législation foncière : élus, magistrats, société civile, agents de guichets fonciers et des services fonciers. Si un plan national de formation aux métiers du foncier n'a pas été engagé, les cursus de formation pour les agents des guichets fonciers ont été homogénéisés et organisés par l'Institut National pour la Décentralisation et le Développement Local (INDDL).

¹ Loi 2005-019 du 17 octobre 2005 fixant les principes régissant les statuts des terres.

² Loi 2006-031 du 24 novembre 2006 fixant le régime juridique de la propriété foncière privée non titrée.

³ Loi 2008-013 du 23 juillet 2008 sur le domaine public.

⁴ Loi 2008-014 du 23 juillet 2008 sur le domaine privé de l'Etat, des collectivités décentralisées et des personnes morales de Droit Public.

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

3. Constats

Malgré ces acquis, différentes situations problématiques perdurent.

Des situations foncières insuffisamment prises en compte par le dispositif légal – Le dispositif légal n'offre à l'heure actuelle aucune solution réaliste de reconnaissance de droits aux individus et collectifs occupant les terrains régis par des textes obsolètes (opérations cadastrales inachevées, AMVR, ZAF...), les terrains titrés abandonnés par leurs propriétaires et les espaces à gestion communautaire. Le dispositif légal est de plus inachevé sur les terrains relevant d'un statut spécifique (espaces forestiers, zones d'investissements, réserves foncières...).

Un recours limité à la formalisation – Une faible proportion des détenteurs de droits ont formalisé leurs droits de propriétés auprès des services fonciers et des guichets fonciers. Plusieurs raisons expliquent cela : la majorité juge que leurs droits sont sécurisés grâce à la reconnaissance sociale et à l'utilisation de « petits papiers » comme actes de transfert de droits ou preuve de propriété, et nombreux sont ceux qui doivent répondre à d'autres priorités que l'enregistrement légal. Quand bien même les propriétaires souhaitent formaliser leur droits, les délais et coûts d'instruction ont tendance à augmenter pour obtenir un certificat foncier et demeurent élevés pour obtenir un titre..

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

Un manque de transparence dans les informations et la gouvernance foncières – L'accès aux informations foncières demeure difficile tant pour les acteurs privés que publics. L'opacité des procédures et la persistance de la corruption découragent les usagers, freinent la sécurisation effective et créent des freins au développement. Les dispositifs de contrôle et de sanction des agents en charge du foncier (élus, agents des guichets et des services fonciers) sont insuffisants.

Des difficultés d'articulation entre les services fonciers déconcentrés et les guichets fonciers communaux – Les Centres de Ressources et d'Informations Foncières (CRIF) sont créés pour pallier au déficit d'informatisation et pour servir de relais dans l'échange d'informations entre les services déconcentrés et décentralisés. Ils ont été fortement fragilisés par l'inefficacité d'un modèle de financement et de gestion intercommunal. Les CRIF fonctionnels à l'heure actuelle sont ceux qui ont été pris en charge par une seule commune, en assurant et en facturant le service de numérisation et d'édition des certificats fonciers. 38 bureaux spécialisés ont été créés pour accompagner et suivre les communes dans la mise en œuvre de la gestion foncière décentralisée, ainsi que pour assurer l'effectivité de l'échange d'informations et la mise à jour des PLOF. Malgré ces dispositifs, l'échange d'informations a rarement été fait faute de volonté des parties concernées. Cette absence d'échange d'informations empêche la mise à jour des PLOF, engendre des risques de superposition entre titres et certificats fonciers, et entrave la sécurisation.

Des contraintes de l'informatisation – La numérisation a permis la création du PLOF, et la copie des livres fonciers. La gestion informatique des bases de données foncières a été conçue pour faciliter la gestion des procédures et l'archivage. Dans la pratique, cette gestion informatique connaît plusieurs difficultés : l'acquisition et l'actualisation des compétences, le financement de l'entretien et de la maintenance du matériel, le changement des pratiques, la volonté de la transparence. Compte tenu de ces contraintes, le recours à l'informatique ne peut pas être ni systématique ni obligatoire et doit donner lieu à des alternatives.

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

Absence d'éléments de politique pour la gestion foncière en milieu urbain – les actions conduites dans le cadre de la réforme ont majoritairement porté sur le monde rural. Or, le milieu urbain connaît de nombreuses problématiques foncières qui doivent être traitées de façon appropriée, pour répondre aux spécificités des modes d'occupation et de jouissance des droits fonciers urbains, et de façon urgente, pour accompagner la croissance urbaine, pour limiter la dégradation de la structure des villes et mettre en œuvre une stratégie de gestion et de valorisation des terres urbaines. La modernisation des services fonciers, qui n'est pas l'unique condition pour améliorer le foncier urbain, n'a pas eu de retombées majeures du fait notamment de la faible disponibilité et diffusion de l'information foncière informatisée.

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

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

4. Enjeux

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

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

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

Croissance urbaine – La croissance démographique et les mouvements migratoires intérieurs, facteurs d'accélération de l'urbanisation, nécessitent des anticipations et des accompagnements en matière de politique foncière urbaine ainsi que de politique de l'habitat et du logement, efficaces et accessibles à tous.

Accès à la terre – La micro-parcellisation des patrimoines fonciers urbains et ruraux par le jeu des héritages et des ventes affectant l'accès des jeunes ruraux, le développement économique des exploitations agricoles, et le sort des paysans sans-terre appellent, en plus d'une politique de développement génératrice d'emplois, à la mise en place de dispositifs fonctionnels d'aménagement ou de redistribution des terres de l'État.

Épuisement et gestion durable des ressources naturelles – L'augmentation des risques climatiques (sécheresse, inondation, désertification, etc.) et l'épuisement des ressources naturelles (problèmes de gestion, changement climatique), couplés au manque d'alternatives économiques pour les populations pauvres en milieu rural, catalysent l'exode rural, l'installation dans les Aires Protégées, ou les occupations illicites de la propriété privée. Cela souligne l'importance de mener en synergie des actions sur le foncier des opérations multisectorielles allant de la valorisation durable des ressources naturelles à la promotion d'activités socio-économiques diversifiées. Cela rappelle également l'impératif d'informer, de se concerter, et de respecter les avis et droits des populations locales.

Disponibilité en terre – Le rôle de Madagascar au niveau international en tant que grenier alimentaire et terre d'accueil pour les investisseurs agricoles, miniers, forestiers, et touristiques souligne l'importance d'articuler la politique foncière aux autres politiques sectorielles. Il rappelle également l'urgence sur la base de choix affirmés et du principe de souveraineté, de concilier les objectifs de développement de l'agriculture familiale, de sécurité alimentaire, et de valorisation complémentaire des terres par l'investissement privé. Ces constats et enjeux convergent vers la nécessité de mettre en place une politique foncière plus inclusive, répondant aux enjeux actuels et futurs du rural et de l'urbain, et s'ancrant dans les principes adoptés en 2005.

5. Une politique en cohérence avec les cadres existants

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

Des Cadres nationaux :

La Constitution malagasy – La constitution met en évidence l'engagement de l'Etat dans la réforme juridique et institutionnelle du foncier : « *L'Etat assure la facilité d'accès à la propriété foncière à travers des dispositifs juridiques et institutionnels appropriés et d'une gestion transparente des informations foncières ...* ». La décentralisation effective est soutenue par la constitution à travers la promotion de l'autonomie des collectivités décentralisées en termes de compétences et de moyens financiers.

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

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

Les lois sur la décentralisation⁵- Qui promeut la décentralisation effective par la responsabilisation de la population dans la gestion des affaires locales, par la création et le transfert des ressources et des compétences nécessaires, tout en garantissant un dispositif d'appui, de conseil et de contrôle par les instances déconcentrées.

Cadres internationaux :

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

Le cadre et Lignes directrices sur les politiques foncières en Afrique – coordonnés par l'Union Africaine la Commission économique pour l'Afrique (CEA) et la Banque africaine de développement (BAD). visent à promouvoir l'élaboration et la mise en œuvre participatives de politiques foncières globales et intersectorielles contribuant à la sécurisation et au renforcement des droits fonciers des acteurs locaux, à l'accroissement de la productivité et à l'amélioration des conditions de vie. Les lignes directrices partagent des expériences et conseils relativement aux objectifs, à l'élaboration, à la mise en œuvre et au suivi des politiques foncières.

⁵ Loi organique n°2014-018, régissant les compétences, les modalités d'organisation et de fonctionnement des Collectivités Territoriales Décentralisées, ainsi que celle de la gestion de leurs propres affaires, Loi 2014-020 relative aux ressources des CTD, aux modalités d'élection, ainsi qu'à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions de leurs organes,

Les principes pour un investissement responsable dans l'agriculture et les systèmes alimentaires – promus par le Comité de la Sécurité Alimentaire Mondiale. Ces principes s'adressent à toutes les parties prenantes afin que les investissements agricoles, quels que soient leur type, contribuent à la sécurité alimentaire, au développement durable et inclusif ainsi qu'au respect des droits et avis des populations et de leurs représentants à différentes échelles territoriales.

6. Un processus participatif et inclusif

La présente Lettre de politique foncière résulte d'un processus participatif et inclusif, initié par le Ministère en charge du foncier. Ce processus a été officiellement lancé le 17 juin 2014 lors d'un atelier organisé sous le haut patronage du Président de la République. Il a débuté par une large consultation d'acteurs issus de différents secteurs dans le cadre de réunions et d'ateliers tenus aux niveaux de trois provinces et de la capitale. Ces consultations se sont basées sur une synthèse des documents et études réalisés depuis 2005 sur la réforme. Les résultats de ces différentes consultations ont alimenté de façon répétée les travaux du Comité Technique de préparation, composé des représentants de cinq collèges d'acteurs –élus, administrations, société civile, décideurs publics et opérateurs privés. La synthèse de ces réflexions a été discutée et présentée lors du forum national pour une gouvernance responsable des régimes fonciers les 17, 18, 19 février 2015.

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

1. Vision et finalité

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

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

- à la consolidation et l'extension de l'agriculture familiale,
- à la souveraineté alimentaire,
- à la valorisation durable et au respect des ressources naturelles renouvelables au profit de l'ensemble de la population,
- à la gestion raisonnée et durable des ressources naturelles non renouvelables,
- au développement rural et urbain inclusif et harmonisé,
- à la facilitation de l'accès au logement,
- à la régulation des investissements agricoles, miniers, touristiques,
- au renforcement des responsabilités et moyens des collectivités décentralisées,
- au maintien de la paix sociale,
- à l'amélioration de la qualité et de la transparence du service public,
- à l'inclusion de tous, quel que soit leur sexe, leur âge, leurs ressources, dans les processus d'accès à la terre, de sécurisation des droits légitimes, et de valorisation de la terre.
- à l'intensification de l'opération de sécurisation foncière massive.

2. Objectifs

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

Objectifs spécifiques –

- Reconnaître la diversité des situations foncières et offrir à tous la possibilité de protéger légalement leurs droits à moindre coût,
- Concilier les besoins et intérêts des acteurs sur le territoire, et prévoir leur complémentarité et combinaison dans le temps,
- Satisfaire les besoins en terres pour les investissements publics et les activités socio-économiques dans une perspective de maintien des services environnementaux,
- Améliorer la gestion foncière en coordonnant de façon plus efficace les institutions,
- Améliorer le service public à tous les acteurs concernés par le foncier,

Champs et durée d'application – Cette politique foncière concerne tout le territoire et définit pour cela des orientations communes aux zones rurales et urbaines ; Elle s'appliquera sur la période 2015-2030.

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

C. Orientations et axes stratégiques

Les orientations portent à la fois sur le foncier rural et le foncier urbain et seront articulées à l'ensemble des politiques sectorielles. Elles impliquent de compléter le dispositif légal relatif à la loi cadre 2005-019. Elles doivent de plus donner lieu à des activités définies et mises en œuvre dans le cadre d'une gouvernance ouverte à tous et transparente.

Orientation 1: Sécuriser les droits dans leur diversité

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

Axe 1.1: Actualiser l'information foncière liée à l'immatriculation et à la Propriété Privée Titree (PPT) en partant des réalités de terrain

- Les problèmes existants sur les terrains régis par des textes obsolètes ou abandonnés de longue date par leurs propriétaires mais occupés par des tiers seront résolus à court terme. Sur la base d'une identification préalable, et selon des procédures simplifiées, innovantes et peu coûteuses, les terrains seront enregistrés au nom de leurs occupants actuels sous certaines conditions fixées par la réglementation.
- Pour le cas spécifique des terrains régis par des textes obsolètes (Aire de Mise en Valeur Rurale, Zone d'Aménagement Foncière, etc.), les textes seront abrogés pour permettre la régularisation effective des occupants.
- Les opérations cadastrales inachevées seront régularisées et finalisées pour permettre la sécurisation des droits sur la base des acquis (PVCB, acte de jugement) et des situations actuelles par l'immatriculation.
- L'importance des dossiers de demande d'immatriculation en instance sera résorbée par la mise en œuvre d'une stratégie spécifique de liquidation.
- En l'absence d'archives ou de preuve de succession, en cas de documents détériorés (boky rovitra ou autre), l'occupant actuel bénéficie d'une présomption de propriété qui sera reconnue par des procédures spéciales, publiques et contradictoires. Ces procédures seront assurées par les Tribunaux Terriers

Axe 1.2: Sécuriser les espaces à gestion communautaire

- Afin de reconnaître légalement les systèmes de droits fonciers propres aux espaces à gestion communautaire, différents de la propriété privée, les communes et les communautés identifieront ces espaces (agricoles, pastoraux, forestiers, etc.) et les feront figurer dans des documents d'information (Plan Locaux d'Occupation Foncière, Schémas d'Aménagement Communal, etc.). Ces espaces seront reconnus par la création et la mise en œuvre d'un statut spécifique qui n'interférera pas avec les règles propres aux communautés (Dina, Bako, autres structures locales coutumières).

Axe 1.3: Accompagner la sécurisation des transactions et favoriser l'inscription des mutations

- Toutes les interdictions de faire valoir indirect seront levées,

- Pour actualiser l'information foncière et favoriser l'inscription des mutations dans le livre foncier, deux types d'actions seront engagées. D'une part, les procédures de mutation seront allégées : en trouvant des alternatives à la reconstitution des successions et en optimisant l'organisation administrative. D'autre part, les droits d'enregistrement et la fiscalité portant sur la mutation de terrains titrés (vente, donation, succession) seront fortement réduits voire annulés sur une période déterminée de plusieurs années).
- Restructurer et moderniser la conservation foncière.

Axe 1.4: Mettre en place les conditions favorables pour la certification et l'immatriculation

- La certification sera consolidée et améliorée afin que le certificat foncier soit opposable aux tiers.
- Toutefois, sa transformation en titre foncier devrait être requise avant toute opération subséquente et/ou après un délai règlementaire, et ce, afin d'assurer, d'une part, la sécurisation foncière optimale et d'autre part, l'unicité de preuve de droit de propriété à Madagascar.
- Le recours et l'accès à la certification à l'échelle du territoire communal seront facilités (information, coût accessible, délai raisonnable). Ainsi, la reconnaissance sociale locale des droits comme base des procédures de formalisation sur la PPNT est réaffirmée.
- L'acquisition du terrain du domaine de l'Etat sera simplifiée (procédures, circuit des dossiers, frais).
- Des opérations d'immatriculation collective innovantes seront conçues et développées.
- L'inscription des Certificats Fonciers et Titres Fonciers au nom des femmes sera favorisée lorsque ces dernières sont propriétaires ou copropriétaires.

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

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

Axe 2.1: Etablir progressivement le Plans Locaux d'Occupation Foncière sur tout le territoire

- Pour l'élaboration des Plans Locaux d'Occupation Foncière, il s'agira d'obtenir dans la mesure du possible des images de haute précision et de poursuivre la numérisation des données disponibles. L'objectif est que les communes qui en ont besoin disposent des PLOF sous forme papier ou numérique, et que les services fonciers s'en servent progressivement comme nouveau plan de repérage.

Axe 2.2: Identifier dans les zones prioritaires les statuts fonciers de façon participative

- Dans les zones jugées prioritaires (zones d'investissements, d'extension urbaine, de valorisation de la biodiversité, d'aménagements agricoles) les statuts fonciers seront identifiés sur le terrain par tous les acteurs concernés.
- Des opérations pilotes viseront à construire la méthodologie et en tester la pertinence.

Axe 2.3: Articuler la gestion foncière et la planification territoriale

- Pour les processus d'élaboration des outils d'aménagement (SAC, PuDé, PuDi, Plan d'urbanisme, etc...), cette articulation se basera sur l'inclusion des usagers et propriétaires fonciers ainsi que sur la prise en compte d'informations sur les statuts fonciers. Pour ce faire, les Plans Locaux d'Occupation Foncière seront accessibles à tous au niveau des Communes
- La mise en œuvre de cette articulation se basera sur la prise en compte des orientations d'aménagement dans les actions de sécurisation foncière (par exemple, en attachant des obligations à certaines propriétés, en reconnaissant des servitudes forestières, extension urbaine, implantation et extension des équipements publics, zones industrielles, etc.).

- Pour faciliter cette articulation, notamment en milieu urbain, des approches innovantes de gestion des bases de données seront créées, par exemple via la mise en place d'une structure unique de gestion et de traitement des informations foncières et d'urbanisme au niveau des grandes villes.
- Dans l'attente de l'élaboration ou en l'absence de ces outils d'aménagement, la formalisation de la propriété privée continuera à se baser sur les prescriptions existantes.

Axe 2.4: Améliorer la gestion du domaine public

- L'implication des Communes dans la gestion du Domaine Public, de l'Etat ou de la Commune, sera renforcée. Cela passera notamment par une redynamisation des actions de la police domaniale.

Axe 2.5: Représenter de façon concertée les limites et usages au sein des aires protégées et du domaine forestier

- Afin de favoriser la protection, la valorisation, et la gestion durable des ressources naturelles renouvelables, les limites des aires protégées et d'autres espaces à préserver, ainsi que les usages autorisés au sein de ceux-ci, seront précisés en respectant les statuts existants (PPNT, espace de gestion communautaire, domaine public, etc.)

Axe 2.6: Accompagner la restructuration des quartiers informels et des bidonvilles en milieu urbain

- En cohérence avec la Politique Nationale Urbaine, il s'agira de promouvoir des mécanismes juridiques et opérationnels de remembrement foncier dans les quartiers informels et bidonvilles. Des programmes de sensibilisation de l'accès à la propriété des populations seront mis en œuvre.
- Des mécanismes institutionnels tripartites (Etat-Municipalité-populations) de pilotage des opérations de remembrement foncier urbain seront développés.

Orientation 3. Faciliter l'accès et la valorisation du foncier urbain et rural

L'orientation 3 a pour objectif de satisfaire les besoins en terres pour le renforcement ou le développement d'activités à dimension socio-économiques et environnementales. Elle se base sur une gestion renouvelée du Domaine Privé de l'Etat et sur l'accès à la terre au sein de zones dédiées permis par une nouvelle loi sur les statuts spécifiques.

Axe 3.1 : Gérer de façon active le patrimoine de l'Etat pour sa valorisation

- Les services fonciers poursuivront l'inventaire du Domaine Privé de l'Etat titré ou affecté, et recenseront sur le terrain leur type de mise en valeur. Sur cette base, ils optimiseront ou réorienteront leur affectation et attribution en faisant de la paix sociale un objectif prioritaire.

Axe 3.2 : Définir les modalités de création et de gestion des statuts spécifiques

- Il s'agira d'élaborer la loi et les décrets d'application sur les statuts spécifiques qui concerneront entre autres : le Domaine Forestier National et en particulier les aires de reboisement et de restauration forestière, les espaces à gestion communautaire (ressources naturelles, agricole, pastorale, etc.), les zones dédiées au développement local, les zones d'investissement. Cette élaboration fera l'objet de concertation avec les représentants des différents secteurs et acteurs concernés.
- La loi précisera que les terrains objets de ces statuts spécifiques seront immatriculés et délimités dans le PLOF.

Axe 3.3 : Faciliter l'accès à la terre dans des zones dédiées au développement local et des zones d'investissement

- L'accès à la terre sera facilité en milieu urbain et en milieu rural au sein de zones dédiées au développement local et des zones d'investissement relevant de statut spécifique. Ces dernières seront constituées au niveau local, de façon participative.
- L'accès à la terre, en milieu urbain et rural, sera dans la mesure du possible couplé à d'autres programmes d'appui sectoriel (par exemple, accès au crédit, conseils agricoles, promotion immobilière et lotissements, etc.) pouvant engager des partenariats publics-privés.
- Les zones de développement local seront dédiées aux usages et besoins locaux (extension de l'agriculture familiale, extension de l'habitat, extension de la ville, reboisement, investissement à petite échelle, etc....) et gérées par les services fonciers déconcentrés, dont les modes de gestion seront prévus par les textes sur les statuts spécifiques. Les terres seront allouées de façon transparente et concertée. Elles seront créées en priorité là où les besoins des populations et en infrastructures sont aigus, par exemple dans les zones urbaines et périurbaines. Elles pourront bénéficier dans certains cas à des populations vulnérables et à des usages prioritaires (logement urbain, agriculture de proximité, etc....).
- Les zones d'investissement seront dédiées aux projets sectoriels (agricoles, touristiques, etc.), et gérées par les services fonciers en concertation avec les départements ministériels concernés. Les terres seront allouées et gérées de façon transparente par la publication d'une base de données, et éventuellement par la création d'un service spécialisé au sein de l'administration foncière. L'accès à la terre se fera sur des superficies attribuées de façon progressive en fonction de la mise en valeur effective. Il se limitera à des droits d'usages, accordés pour une durée précise, définie en fonction de la nature du projet et conditionnée au respect d'un cahier de charge établi de façon concertée.

Axe 3.4 : Préciser les conditions de mise en cause de la propriété privée

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

Axe 3.5 : Accompagner le marché foncier urbain et rural

- Afin de faciliter le fonctionnement du marché foncier et de le réguler, les prix et valeurs des terrains seront fixés et règlementés via des méthodologies développées avec les institutions fiscales et les informations seront mis à disposition des parties (notamment : argus, mercuriale).
- Une partie des plus-values opérées sur les opérations foncières seront captées pour les reverser aux bénéficiaires d'infrastructures publiques, notamment en milieu urbain où la terre a une valeur élevée.

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

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

Axe 4.1 : Améliorer et étendre la gestion foncière déconcentrée

- Il s'agira d'étendre progressivement les services déconcentrés sur tout le territoire en privilégiant les zones prioritaires, notamment autour des pôles de croissances.

- Des outils techniques et juridiques, des moyens de travail et un système d'intéressement seront identifiés pour permettre aux services fonciers d'assurer une qualité de service à la hauteur des attentes des usagers.
- Afin de simplifier les procédures et de garantir un coût abordable aux usagers, les services fonciers seront réorganisés en guichet unique.
- La restructuration des services déconcentrés sera poursuivie sur la base d'une mise à jour du Schéma Directeur de Restructuration et de Modernisation des Services Fonciers.
- Valoriser les agents de l'Administration foncière par l'amélioration de leurs conditions de travail entre autre la formation, la protection et le cadre régissant la profession.

Axe 4.2 : Améliorer et étendre la gestion foncière décentralisée

- Il s'agira de permettre à toutes les communes de disposer d'un guichet foncier communal pouvant instruire les demandes de certificat foncier. Par ailleurs, ce service sera accompagné par le renforcement d'autres fonctions dévolues à la commune dont, le conseil aux citoyens, l'archivage des actes, l'appui à la résolution des litiges, la maîtrise de la fiscalité foncière et l'aménagement du territoire.
- Dans ce sens, l'outil du PLOF sera valorisé pour le recensement des parcelles, et l'amélioration des bases de données fiscales. Il contribuera à l'élaboration et à l'actualisation des plans, schémas et autres documents d'orientations pour le développement du territoire.
- Les dispositifs de gestion de l'information foncière associés aux guichets fonciers que sont les Centres de Ressources et d'Information Foncière seront adaptés aux contextes locaux pour être fonctionnels et pérennes, en jouant notamment sur leur ancrage territorial et leurs connexions multisectorielles.
- La professionnalisation des agents fonciers des collectivités décentralisées passera par leur évolution en fonctionnaire territorial.

Axe 4.3 : Renforcer l'articulation entre les guichets fonciers communaux et les services fonciers déconcentrés

- En accompagnement au processus de décentralisation, l'articulation des services déconcentrés aux communes sera renforcée et optimisée en termes d'appui-conseil technique, de formation, de suivi et de contrôle de régularité de la procédure de certification.
- L'articulation technique, institutionnelle, juridique de la gestion foncière déconcentrée et décentralisée sera renforcée notamment sur la base de l'utilisation plus systématique du Plan d'Occupation Foncière.

Axe 4.4 : Informatiser le système d'information foncière

- La poursuite de l'informatisation des services fonciers visera un triple objectif. Elle facilitera la sauvegarde et l'archivage des documents fonciers en vue d'une dématérialisation partielle. Elle contribuera à l'amélioration de la gestion des services fonciers grâce à plus de rapidité, de transparence et de possibilité de suivi des informations. A cet égard, la valeur juridique des documents fonciers numériques sera à déterminer. Enfin, l'informatisation contribuera à la simplification des procédures et éventuellement la réalisation de certains services en ligne.
- La poursuite de l'informatisation nécessitera au préalable et de façon continue dans le temps, la disponibilité de compétences, la constitution d'un budget d'entretien du matériel, ainsi que la volonté de transparence et de changement des pratiques.
- Au vu des contextes locaux et des ressources disponibles des communes et des services fonciers, des alternatives à l'informatisation seront identifiées.

Axe 4.5 : Renforcer les programmes de formation destinés aux acteurs concernés par le foncier

- Afin de renforcer les compétences et capacités sur le foncier, plusieurs formations seront mises en place. Une école destinée aux agents territoriaux sera créée ou rattachée à une institution existante afin de créer un diplôme adapté aux diverses fonctions du guichet foncier communal.

- Des formations continues (recyclage et remise à niveau) destinées aux agents de l'administration foncière et des responsables communaux pour répondre aux exigences des nouvelles activités seront programmées.
- Des formations ponctuelles seront également organisées sur le secteur foncier et ses innovations au profit des décideurs publics, en particulier les maires et les conseillers communaux, techniciens, experts, représentants de la société civile, étudiants, etc.

Axe 4.6 : Assurer un financement optimal des institutions de gestion foncière

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

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

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

Axe 5.1 : Lutter contre la corruption

- La lutte contre la corruption se basera notamment sur la mise en place d'un processus d'évaluation au sein des institutions en charge du foncier, ainsi qu'un dispositif de contrôle et de sanctions en partenariat avec les institutions spécialisées existantes.
- Des mécanismes de prévention seront conçus et opérationnalisés. Il s'agira d'appliquer des standards de services et d'informer les usagers sur les délais d'exécution et les frais de services. Les informations à caractère public comme les certificats de situation juridique et les PLOF seront publiées. En cas de problème, l'accès à des recours pour les usagers sera facilité

Axe 5.2 : Garantir une gouvernance foncière inclusive

- Les institutions en charge de la gestion foncière (services centraux, déconcentrés, décentralisés) et de la politique foncière (Gouvernement, Ministère) devront prendre en compte la diversité des acteurs dans les prises de décision, les processus de gestion, de sécurisation et d'attribution foncière (les acteurs économiques, les autorités locales et coutumières, les femmes, les jeunes, les vulnérables, etc.) et agir de façon transparente pour permettre à ceux exclus ou absents de ces processus de se mobiliser. En particulier, les organisations de la société civile seront mises à contribution et sollicitées dans les prises de décisions relatives aux orientations sur le foncier et dans le cadre de projets fonciers à fort impact social. Des mécanismes particuliers lui permettront d'être des acteurs actifs de la mise en œuvre de la politique foncière (accompagnement, vulgarisation, suivi, interpellation.

Axe 5.3 : Améliorer les services et partager les informations

- Afin de promouvoir une gestion foncière transparente et efficace, il s'agira tout d'abord d'informer les usagers dans le cadre d'un plan national de vulgarisation et de communication adaptée (sur la législation et les procédures, les services, les voies de recours, etc.). Il s'agira également de donner aux citoyens le droit à l'information.
- Seront développés des mécanismes permettant aux citoyens de s'informer et de contrôler l'application de leurs droits, plus spécifiquement sur le traitement administratif de leur requête auprès des institutions.

- Au sein de l'administration centrale en charge du service foncier, un système interne de compte rendu systématique et de suivi par l'Etat sera développé à partir des bases de données foncières (PLOF, base sur les certificats et les titres délivrés, l'attribution de baux sur des grandes superficies foncières, etc)
- Les échanges d'information entre secteurs seront promus par la publication de ces informations et l'établissement d'outils communs. En particulier, les informations sur les transactions foncières à grande échelle engagées par l'Etat seront rendues publiques.

Axe 5.4 : Instaurer un système de renforcement de la redevabilité

- Un système de suivi et évaluation du programme national foncier ainsi qu'un système d'audit et de suivi des performances des institutions à tous les niveaux (central, régional, district, communal) seront mis en place. Cela permettra, entre autres, aux institutions en charge du foncier d'être en mesure d'exposer leurs actions et les résultats correspondants. Cela devra reposer sur l'élaboration d'indicateurs spécifiques et la création de système statistique spécifique à l'administration foncière.
- L'inclusion d'indicateurs fonciers sera également réalisée dans les systèmes de statistiques nationales et dans les systèmes de suivi existants.
- Plus largement, il s'agira d'analyser et de mettre en débat de façon régulière les avancements et limites de la politique foncière, la satisfaction des usagers et l'évolution globale du secteur foncier.

Axe 5.5 : Faciliter la résolution des litiges fonciers

- Afin de faciliter la résolution des litiges, des mesures d'accompagnement devront être conçues pour renforcer les dispositifs de médiation au niveau local et mieux reconnaître le rôle joué par les autorités locales et communales à cet égard.
- Pour les litiges traités au niveau des tribunaux, des procédures et des modalités de travail facilitant le traitement et la résolution des affaires foncières devront être identifiées de façon concertée avec le Ministère de la Justice.

D. Stratégie de mise en œuvre

1. Principes de mise en œuvre

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

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

Processus multi-acteurs – De par sa transversalité et des enjeux de société qu'elle revêt, la politique foncière doit être débattue, conçue, mise en œuvre et suivie dans le cadre de démarches multi-acteurs incluant les représentants de l'administration, des collectivités décentralisées, les élus et acteurs politiques, les organisations socioprofessionnelles, les privés, la recherche, les représentants de la société civile et surtout les techniciens de l'Administration foncière.

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

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

Mesures transitoires et continuité des services publics de sécurisation foncière – Pour éviter des interruptions des services publics aux usagers en matière de sécurisation foncière, et en attendant le développement des outils

méthodologiques et allocations de moyens, des stratégies spécifiques seront développées pour permettre le fonctionnement continu des services.

2. Suivi et évaluation de la Politique Foncière

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

Organisme d'Information et d'accompagnement – L'Observatoire du Foncier assurera l'appui au pilotage du Programme National Foncier, son évaluation et contribuera aux orientations de la politique foncière. Il mettra régulièrement en débat avec les parties prenantes les résultats de ces travaux et les réflexions produites, et fournira un conseil aux décideurs. Des représentants des services fonciers y seront affectés afin de les accompagner.

Modes d'évaluation et de suivi – La mise en œuvre des orientations de la Lettre de Politique foncières fera l'objet d'un suivi évaluation. Le suivi itératif et systématique sera basé notamment sur des retours d'informations réguliers en prenant en compte les variations dans le temps et l'espace. Il combinera des mécanismes internes de suivi avec des systèmes indépendants ou externes. Le suivi interne sera effectué à travers des services adéquats au sein de l'administration.

3. Le Programme National Foncier (PNF)

Le Programme National Foncier est le programme de mise en œuvre des orientations et axes de la présente Lettre de Politique Foncier.

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

Maitre d'ouvrage du PNF - Le Ministère en charge du foncier assure la maîtrise d'ouvrage du Programme National Foncier. Il sera chargé de la supervision des réalisations des organismes de coordination et d'exécution. Il veillera au bon déroulement du Programme National foncier et vérifiera la conformité de l'engagement des dépenses.

Organisme de Coordination du PNF – Une cellule de coordination de la mise en œuvre du PNF veillera à la coordination de la mise en œuvre des cinq orientations de la Politique foncière. Cette cellule sera constituée d'agents de la fonction publique issus notamment de l'Administration foncière et de consultants privés dont les compétences et disciplines sont en adéquation avec les besoins du PNF.

Phasage du PNF - La Lettre de Politique Foncière sera mise en œuvre sur 15 ans et sera déclinée en 3 programmes dont la durée sera déterminée après évaluation.