

UNIVERSITE D'ANTANANARIVO
FACULTE DES LETTRES ET DES SCIENCES HUMAINES
DEPARTEMENT DE GEOGRAPHIE

COLLECTIF SYLVA TERRA
PROJET PARRUR



Les occupations actuelles sur les cadastres indigènes dans la commune de Miadanandriana (Analamanga)



Mémoire de DEA
présenté par
Mr. Zo Nandrianina RALIJAONA

Sous la direction de
Mme RAZAFIMAHEFA RASOANIMANANA
Maître de Conférences

Antananarivo, Novembre 2013

UNIVERSITE D'ANTANANARIVO
FACULTE DES LETTRES ET SCIENCES HUMAINES
DEPARTEMENT DE GEOGRAPHIE

**LES OCCUPATIONS ACTUELLES SUR LES CADASTRES INDIGENES
DANS LA COMMUNE DE MIADANANDRIANA (ANALAMANGA)**

Président du Jury :
Mme Joselyne RAMAMONJISOA
Professeur titulaire

Juge :
Mme Ravoniarijaona VOLOLONIRAINY
Maître de conférences

Rapporteur :
Mme RAZAFIMAHEFA RASOANIMANANA
Maître de conférences

Remerciements

Le présent travail n'aurait pu être mené à terme sans la collaboration de plusieurs personnes. Ainsi en ces quelques lignes, nous adressons nos sincères remerciements à tous ceux qui ont contribué de près ou de loin à l'élaboration de ce mémoire. Toutefois permettez-nous d'exprimer notre reconnaissance à quelques personnes en particulier :

- *Madame RAZAFIMAHÉFA RASOANIMANINA, Maître de conférences au Département de Géographie de la Faculté des Lettres et Sciences Humaines de l'Université d'Antananarivo, qui s'est armé de patience en acceptant de diriger ce travail. Ses conseils nous ont guidés tout au long de sa réalisation.*
- *Madame Joselyne RAMAMONJISOA, Professeur Titulaire au Département de Géographie de la Faculté des Lettres et Sciences Humaines de l'Université d'Antananarivo, qui malgré les responsabilités qui l'incombent a bien voulu présider le Jury.*
- *Madame Ravoniarijaona VOLOLONTRAINY, Maître de conférences au Département de Géographie de la Faculté des Lettres et Sciences Humaines de l'Université d'Antananarivo, qui a accepté de juger ce travail étant donné son emploi du temps.*
- *Au Maire de la commune rurale de Miadanandriana et ses collaborateurs qui nous ont reçus.*
- *Aux personnels du guichet foncier de Miadanandriana, qui nous ont témoigné une aide précieuse dans l'accomplissement des travaux de terrain*
- *A tous les membres de notre famille qui ont apporté leur soutien moral et financier.*
- *A tous nos amis qui nous ont soutenus durant la concrétisation de ce travail.*

Résumé

Avant 2005, Madagascar était dans une situation de crise foncière profonde, les services fonciers, appelés communément domaines et topo, n'arrivaient plus à traiter les demandes de régularisation qui se sont accumulées depuis des années. Dans la Commune rurale de Miadanandriana, les procédures d'immatriculations collectives ou « cadastres indigènes » initiées par l'administration coloniale dans les années 30 n'ont connu aucune mise à jour jusqu'à présent.

Avec la réforme foncière de 2005, la Commune rurale de Miadanandriana a été choisie pour faire partie des Communes pilotes du projet. Ceci a conduit à la mise en place du guichet foncier en 2006, une institution sous tutelle de la Commune et habilitée à gérer les propriétés privées non titrées. Ce guichet foncier est destiné à sécuriser le droit de propriété de la population rurale à un coût abordable et lui permettre d'accéder à la sécurisation foncière avec une administration de proximité. En effet, l'existence du guichet allège considérablement les démarches des paysans surtout auprès des services des domaines et topographiques de Manjakandriana.

Par ailleurs, les attributions de ce guichet foncier sont limitées. D'une part, l'Etat n'a doté la Commune de Miadanandriana que d'une infime partie des propriétés privées non-titrées pour être gérées par le guichet foncier, d'autre part, ce dernier n'est habilité qu'à travailler sur les terrains privés non-titrés excluant d'emblée le cas des terrains cadastrés.

Ce travail met, ainsi, en évidence un aspect des difficultés de la sécurisation foncière à Madagascar, considérée comme un pilier du développement du pays.

MOTS-CLES : cadastre indigène – sécurisation foncière – droit de propriété – propriété privée non-titrée – guichet foncier – hautes terres centrales

Abstract

Before 2005, Madagascar was in a deep land crisis situation, the land services, called collectively “*domaine*” and “*topo*”, could not manage to deal the requests for regularization which accumulated for years. In the rural Municipality of Miadanandriana, the collective registrations procedures or “*cadastres indigènes*” introduced by the colonial administration in the 30s have not been updated.

With the land reform on 2005, the rural Municipality of Miadanandriana was chosen to be a part of experimental Municipalities of the project. This led to the implementation of land desk in 2006, an institution under the supervision of the local government which authorized to manage the untitled private properties. This local land registry office is intended to secure the land right of rural population in an accessible cost and allow him to reach the tenure security with a local administration. Indeed, the existence of the local land registry office relieves considerably the procedures for users especially with the land services of Manjakandriana.

Besides, the attributions of this land desk are limited. On one hand, the State endowed the Municipality of Miadanandriana only with a tiny part of untitled private properties to be managed by the local land registry office; on the other hand, this local land registry office is only authorized to work on the untitled private property land excluding straightaway the case of the registered land.

So, this work underline an aspect of the difficulties of the tenure security in Madagascar, considered as a pillar of the development of the country.

KEY WORDS: “*cadastres indigènes*” - tenure security - land right- untitled private properties - local land registry office – central highlands

SOMMAIRE

Introduction

Partie I. Problématique, méthodes de recherche et terminologie

Chapitre 1. Problématique et démarche de recherche

Chapitre 2. Terminologie et notion de base de la situation foncière à Miadanandriana

Conclusion de la première partie

Partie II. Miadanandriana et la politique foncière, une histoire vieille d'un siècle

Chapitre 3. Du royaume Merina à la réforme foncière de 2005

Chapitre 4. Miadanandriana et les traits d'une Commune rurale

Chapitre 5. La valeur des terres et les besoins de la population à Miadanandriana

Conclusion de la deuxième partie

Partie III. La population et le foncier, un problème récurrent

Chapitre 6. Le Service des domaines de Manjakandriana

Chapitre 7. Les activités du guichet foncier de Miadanandriana

Chapitre 8. La situation actuelle à Miadanandriana : une insécurité foncière persistante

Conclusion de la troisième partie

CONCLUSION GENERALE

TABLE DES ILLUSTRATIONS

Liste des figures

N° 1. Carte de localisation de la zone d'étude.....	3
N° 2. Croquis des sites des enquêtes ménages.....	10
N° 3. Croquis de la mise en place des guichets fonciers.....	28
N° 4. Carte topographique de Miadanandriana.....	31
N° 5. Carte géologique de Miadanandriana.....	33
N° 6. Répartition des statuts juridiques des terrains à Miadanandriana.....	49

Liste des tableaux

N° 1. Taux d'échantillonnage par fokontany.....	11
N° 2. Rendement par type de produit agricole dans la Commune de Miadanandriana.....	34
N°3. Les surfaces exploitées et le reboisement en 2008 et 2009.....	36
N° 4. Comparaison de coût entre les différents services offerts par le CIRDOMA et le guichet foncier.....	47
N° 5. Démarche de demande de certificat foncier.....	48

Liste des photos

N°1. Dégradation des voies de communication.....	12
N° 2. L'agent du guichet foncier de Miadanandriana effectuant une délimitation de terrain dans le fokontany d'Ambohimanjaka.....	14
N° 3. Spécimen d'un certificat foncier	17
N° 4. Capture d'écran représentant un PLOF	18
N° 5. Aperçu du relief de la Commune Rurale de Miadanandriana	29
N° 6. Repiquage de riz en mois de décembre.....	35
N°7. Transformation du bois en charbon.....	36
N°8. Guichet foncier de Miadanandriana (Fokontany d'Ambohitsoabe).....	45

Liste des annexes

N° 1. Loi 2006-031 du 24 novembre 2006 fixant le régime juridique de la propriété privé non-titrée.....	61
N° 2. Questionnaires ménages.....	70

ACRONYMES :

AMVR : Aire de Mise en Valeur Rurale

ARP : Acte de Reconnaissance de Droit de Propriété

BD : Base de Données

BIF : Birao Ifoton'ny Fananantany

CF : Certificat foncier

CIRAD : Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement

CIRDOMA : Circonscription Domanial

CIRTOPO : Circonscription Topographique

DEA : Diplôme d'Etude Approfondie

FTM : Foibe Taotsarintan'i Madagasikara

GF : Guichet foncier

GPS : General Positioning System

HARDI : Harmonisation des Actions pour la Réalisation d'un Développement Intégré

ICMAA : Institut Culturel de la Musée d'Art et d'Archéologie

INTERREG SFAT : Coopération Interrégionale/ Sécurité Foncière et Aménagement du Territoire

IRD : Institut de Recherche pour le Développement

MAEP : Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche

MATD : Ministère de l'Aménagement du Territoire et de la Décentralisation

MCA : Millenium Challenge Account

ONG : Organisation Non-Gouvernementale

PARRUR : Partenariat et Recherche dans le secteur RURal

PLOF : Plan Local d’Occupation Foncière

PNF : Programme National Foncier

PPNT : Propriété Privée Non-Titrée

PVCB : Procès-Verbaux Collectifs de Bornage

SMOTIG : Service de la Main d’œuvre pour les Travaux d’ Intérêt Général

SOMALAC : Société Malgache du Lac Alaotra

ZAF : Zone d’Aménagement Foncier

INTRODUCTION

La terre est un élément indissociable à la vie humaine, puisque c'est là que se déroulent toutes les activités que l'homme entreprend. Depuis toujours, il a cherché une manière de gérer les droits de propriété de chaque individu pour éviter tout conflit. Ainsi, dans les pays développés d'Amérique ou d'Europe, la législation foncière est bien assise pour la bonne gestion du patrimoine foncier.

A Madagascar, la situation se présente d'une manière plus complexe ; en effet, la crise foncière constitue un des facteurs de blocage du développement économique. Au début des années 2000, près de quatre cent mille demandes de titres étaient en attente ; de plus, les archives sont dans un état déplorable et sont pour la plupart inutilisables entraînant ainsi la perte des informations foncières. Cette situation augmente les risques de litiges fonciers étant donné qu'entre 60% à 80% des affaires traitées au niveau des tribunaux malagasy concernent ce domaine. La sécurisation des droits fonciers de chaque individu à Madagascar n'est plus assurée et il s'adapte à la situation avec la rédaction de petits contrats appelés « petits papiers » pour attester une reconnaissance de vente ou une cessation de terrain. Cependant, ces petits papiers ne mettent pas du tout la population à l'abri de tout litige foncier. La réforme foncière a été alors entamée en 2005 pour remédier à cette situation.

Différents partenaires internationaux ont exprimé leur volonté de soutenir l'Etat malagasy dans ses efforts pour entreprendre une réforme foncière ; entre autres les Américains avec le programme *Millennium Challenge Account (MCA)*, le plus grand bailleur, les Français avec le programme *INTERREG SFAT*. Ce dernier a permis au guichet foncier de Miadanandriana de voir le jour parmi les Communes pilotes de la réforme foncière.

La Commune rurale de Miadanandriana est la zone d'étude de cette présente recherche intitulée « Les occupations actuelles sur les cadastres indigènes dans la Commune de Miadanandriana (Analamanga) ». Les objectifs de cette étude consistent à faire un diagnostic des effets de la politique foncière dans la Commune rurale de Miadanandriana, ainsi qu'à voir sur le terrain l'évolution du guichet foncier c'est-à-dire son fonctionnement par rapport à la population locale, la transmission des terres aux héritiers légaux et la réactualisation de la situation du cadastre foncier.

Faisant partie du district de Manjakandriana, elle se situe à quatorze kilomètres du Chef-lieu de district. D'une superficie de cent vingt mille kilomètres carré environ et avec une population de 11 320 habitants, elle est limitée au nord par les Communes rurales d'Alarobia, d'Ambatomanga et de Mantasoa, à l'ouest par la Commune rurale d'Ankadinandriana, au sud par la Commune rurale d'Imerinkanjaka et à l'est par la Commune rurale d'Antanandava. La Commune de Miadanandriana se situe dans la zone limitrophe orientale de la région d'Analamanga, avec Ambohitsoabe comme Chef-lieu de Commune.

Comme dans la plupart des Communes de Madagascar, la sécurisation foncière est un sujet préoccupant à Miadanandriana. En effet, le sujet est à la fois compliqué et complexe car il soulève un certain nombre d'enjeux : sociaux (la population et ses terres), politiques (les pouvoirs successifs à Madagascar ont connu de graves problèmes fonciers et la chute du régime Ravalomanana en 2009 est en partie liée à un problème foncier), économiques également puisque les activités de la population malagasy, à 80% rurale, sont étroitement liées à la situation foncière.

La première partie du travail est consacrée à la définition de la problématique de la recherche ainsi qu'aux méthodes de recherche et la terminologie pour asseoir la perception de la notion du foncier.

La deuxième partie traitera de la politique foncière à Miadanandriana, une histoire vieille d'un siècle. Cette partie mettra en exergue les différentes politiques foncières et les caractéristiques de la Commune rurale de Miadanandriana mais aussi l'intérêt que porte la population locale sur la terre.

Le caractère récurrent du problème foncier et la situation foncière actuelle dans la Commune rurale de Miadanandriana feront l'objet de la troisième partie.

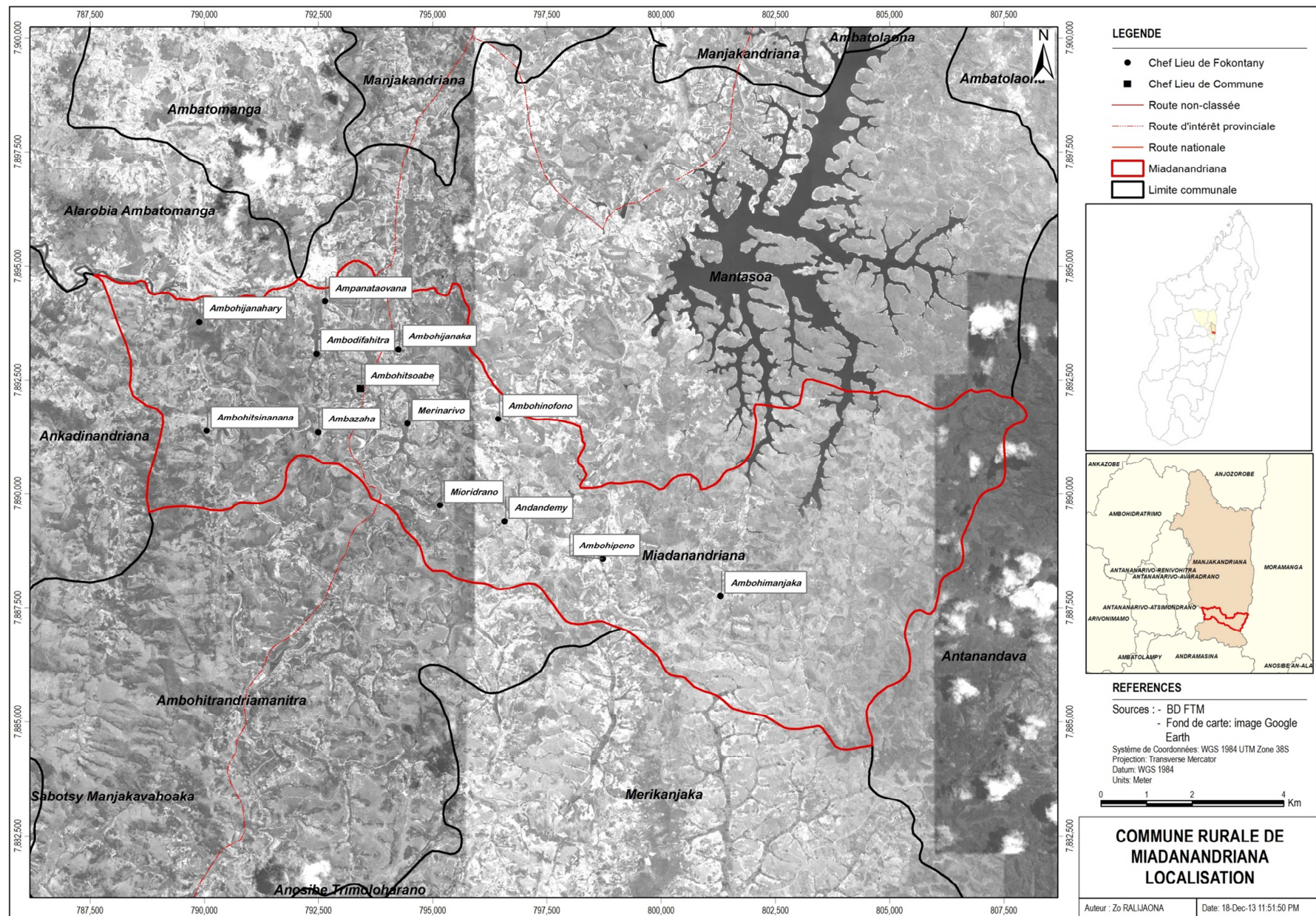


Figure 1 : Carte de localisation de la zone d'étude

Partie I

PROBLEMATIQUE, METHODES DE RECHERCHE ET TERMINOLOGIE

La base de la réussite d'un travail de recherche réside dans la démarche entreprise, autrement dit, les étapes suivies pour mener à terme son étude. Ainsi, cette première partie est destinée à montrer le cheminement emprunté pour la réalisation de ce présent travail. Elle se divisera en deux chapitres dont le premier parlera de la problématique du sujet en question et la démarche de recherche proprement dite et le deuxième mettra en relief les terminologies nécessaires pour appréhender l'ensemble du travail.

Chapitre 1. Problématique et démarche de recherche : bases de la réussite du travail

Avant tout, il est nécessaire de bien cerner la problématique du sujet d'étude, base de l'ensemble du travail de recherche. La suite de l'étude repose sur cette phase de la recherche et mérite toute l'attention nécessaire.

1.1. Problématique

Miadanandriana, une Commune rurale de la région Analamanga, a fait l'objet de différentes politiques foncières depuis l'époque coloniale jusqu' à l'indépendance. La sécurisation foncière restant toujours une « utopie », le gouvernement malagasy avec ses différents partenaires a initié la réforme foncière dans le but de « cautériser la plaie ». La Commune rurale de Miadanandriana a été choisie comme l'une des Communes pilotes pour ce projet d'où l'intérêt de ce travail afin de voir les différents aspects de l'application de cette politique dans la zone d'étude. Ainsi la problématique principale de ce mémoire se formule comme suit :

« Dans quelle mesure la réforme foncière de 2005 a-t-elle pu apporter une sécurisation foncière sur les « cadastres indigènes » dans la Commune rurale de Miadanandriana ? »

Les « cadastres indigènes » caractérisent la Commune et font l'objet d'un retard considérable dans le cadre de la sécurisation foncière, par conséquent, plusieurs questions en découlent :

- Quelles sont les causes des problèmes fonciers à Miadanandriana ?
- Comment la population perçoit-elle la sécurisation foncière ?
- La création du guichet foncier de Miadanandriana a-t-elle remédié aux problèmes fonciers de la Commune ?

Ce travail de recherche tentera de répondre à ces questions.

1.2. Les différentes étapes de la recherche

1.2.1. La documentation

La bibliographie est une étape importante dans une recherche. Dans la réalisation du présent travail, on a eu recours à deux types de documentation.

- La documentation classique

L'inventaire des centres de documentation et des institutions susceptibles de fournir des documents nécessaires a été effectué au préalable. Ceci a été indispensable car nous étions limités par le temps dans le cadre de notre étude, temps qu'il fallait utiliser à bonne escient. De ce fait, les recherches bibliographiques ont été effectuées dans les différents centres suivants :

- Le Centre de Documentation et d'Information du Département de Géographie, Ankatso
- La Bibliothèque Universitaire d'Antananarivo
- L'IRD (Institut de Recherches en Développement) à Ambatoroka
- Le Guichet foncier de Miadanandriana

Différents types de documents ont été consultés dans les bibliothèques : des mémoires de Maitrises, de DEA ; à l'IRD des ouvrages sur le foncier et au Guichet foncier de Miadanandriana, des ouvrages sur Miadanandriana et la sécurisation foncière.

Voici quelques ouvrages clés qui ont contribué à la réalisation de ce travail :

- SANDRON F., 2008, *Population rurale et enjeux fonciers à Madagascar* ; Editeur Scientifique, CITE & Edition Karthala, 238 pages
- RAHARISON H., RAZAFIARIJAONA J., RAPARISON E., 2013, *Etude et analyse des textes juridiques sur le foncier, la gestion forestière, le développement rural, l'aménagement du territoire et la décentralisation* ; PARRUR, 119 pages

Etant donné que les documents classiques (ouvrages physiques) sur le foncier de Miadanandriana sont peu nombreux et difficiles à trouver, une recherche de documents sur internet s'est avérée nécessaire.

- **Les recherches sur internet**

La documentation électronique nous a apporté plus de documents que la documentation classique. Par l'intermédiaire des moteurs de recherche, on a pu accéder à plusieurs sites qui nous ont permis de consulter ainsi plusieurs types de documents entre autres des mémoires, des articles, des rapports. Le site web www.thesemalagasy.mg nous a fourni des mémoires sur le foncier de Miadanandriana. Les sites comme celui de l'observatoire du foncier www.observatoire-foncier.mg ou celui de l'ICCMA www.taloha.mg ont fourni plusieurs articles.

Les ouvrages et articles ci-dessous ont été téléchargés sur internet et ont aidé à la rédaction de ce mémoire :

- ANDRIANJAFINALA R.J.R., 2006, *Etablissement du Plan Local d'Occupation Foncière (PLOF) de la Commune rurale de Miadanandriana* ; Mémoire de fin d'études en vue de l'obtention du diplôme d'Ingénieur géomètre topographe, Université d'Antananarivo
- COMBY J., 2011. « *Evaluation de la Réforme foncière à Madagascar* ». MATD, Observatoire du foncier, PNF, 81 pages
- RAKOTOSIHANAKA P., 1995, *L'espoir dans la terre*, Intercoopération Suisse, 25 pages

- **Les supports cartographiques**

Les cartes qui illustrent ce mémoire ont été réalisées avec les différentes bases de données de la FTM : BD100, BD200, BD500 et les données récoltées lors des levés GPS effectués pendant les travaux de terrain.

1.2.2. Les travaux de terrain

Cette étape des travaux de recherche est essentielle pour affirmer ou infirmer l'hypothèse de départ. Avant les travaux de terrain proprement dits, plusieurs étapes ont été indispensables.

- **Les outils des enquêtes**

Les travaux sur terrain nécessitent un certain nombre de matériels pour le bon déroulement des recherches. Les questionnaires sont indispensables dans l'accomplissement

des enquêtes ménages. Ils ont été élaborés d'après les recherches bibliographiques effectuées et les informations récoltées durant la première descente sur terrain dans le but de récolter le maximum d'informations sur la situation foncière dans la Commune rurale de Miadanandriana. Plusieurs points (situation foncière, financière...) ont été abordés dans ces questionnaires pour mieux cerner la conception de l'appropriation foncière au niveau de chaque ménage. (cf. Annexes)

L'utilisation de GPS s'avérait aussi indispensable pour localiser chaque fokontany durant le déroulement des travaux de terrain.

- **Les enquêtes menées sur le terrain**

Les premiers travaux de terrain qui se sont déroulés du 17 octobre au 10 novembre 2011 ont été des travaux de pré-enquêtes, notamment auprès de différentes personnes ressources de la Commune de Miadanandriana.

- **Enquêtes auprès de la Commune et du guichet foncier de Miadanandriana**

Les premières institutions publiques concernées par la question foncière à Miadanandriana sont la Commune et le guichet foncier. Pour une bonne entrée en matière, une introduction auprès de ces deux institutions a été nécessaire avec la présentation de l'ordre de mission délivré par le collectif Sylva terra dans le cadre du projet PARRUR ; par la suite des entretiens et des enquêtes préliminaires auprès du Maire et des Agents du guichet foncier de Miadanandriana ont été effectués. Ces derniers ont permis de mieux s'orienter dans la Commune ainsi que de préparer la manière de mener les enquêtes auprès des fokontany.

- **Enquêtes auprès des Chef fokontany**

Des visites d'imprégnation ont été effectuées dans douze fokontany sur les quatorze qui constituent la Commune de Miadanandriana. Sur ces douze fokontany, il a été possible d'avoir des entretiens avec six chefs fokontany, ce qui a permis d'avoir une première idée sur la situation foncière dans leur juridiction afin de préparer les enquêtes ménages qui ont été faites pendant la deuxième partie des travaux de terrain.

La deuxième descente sur terrain a été consacrée en majeure partie aux enquêtes ménages. Le choix des sites où elles ont été réalisées s'est porté sur cinq fokontany parmi les

quatorze qui constituent la Commune de Miadanandriana, à savoir Ambohitsoabe, Ampanataovana, Ambohitsinanana, Ambohipeno et Ambohimanjaka. Le choix des fokontany n'a pas été fait au hasard, en effet, des critères de choix ont été adoptés suivant les objectifs fixés.

- Ambohitsoabe : Chef-lieu de Commune de la zone d'étude ;
- Ampanataovana : Accès principal vers la Commune de Miadanandriana à partir de la ville d'Ambatomanga ;
- Ambohitsinanana : Fokontany exceptionnel, caraux services des Domaines, il appartient encore au Canton d'Ankadinandriana alors qu'au niveau administratif, il fait partie de la Commune de Miadanandriana.
- Ambohipeno : une partie de ce Fokontany est touchée par les activités du guichet foncier (BIF) de Miadanandriana alors que la partie concernée par les cadastres indigènes, assez considérable, est toujours gérée par les services des domaines dépendant de la ville de Manjakandriana;
- Ambohimanjaka : Principale zone d'activité du guichet foncier

Des entretiens avec les agents du Guichet foncier et le Maire ont été aussi effectués lors de cette deuxième descente, cela dans le but de mieux appréhender la situation foncière de la Commune de Miadanandriana.

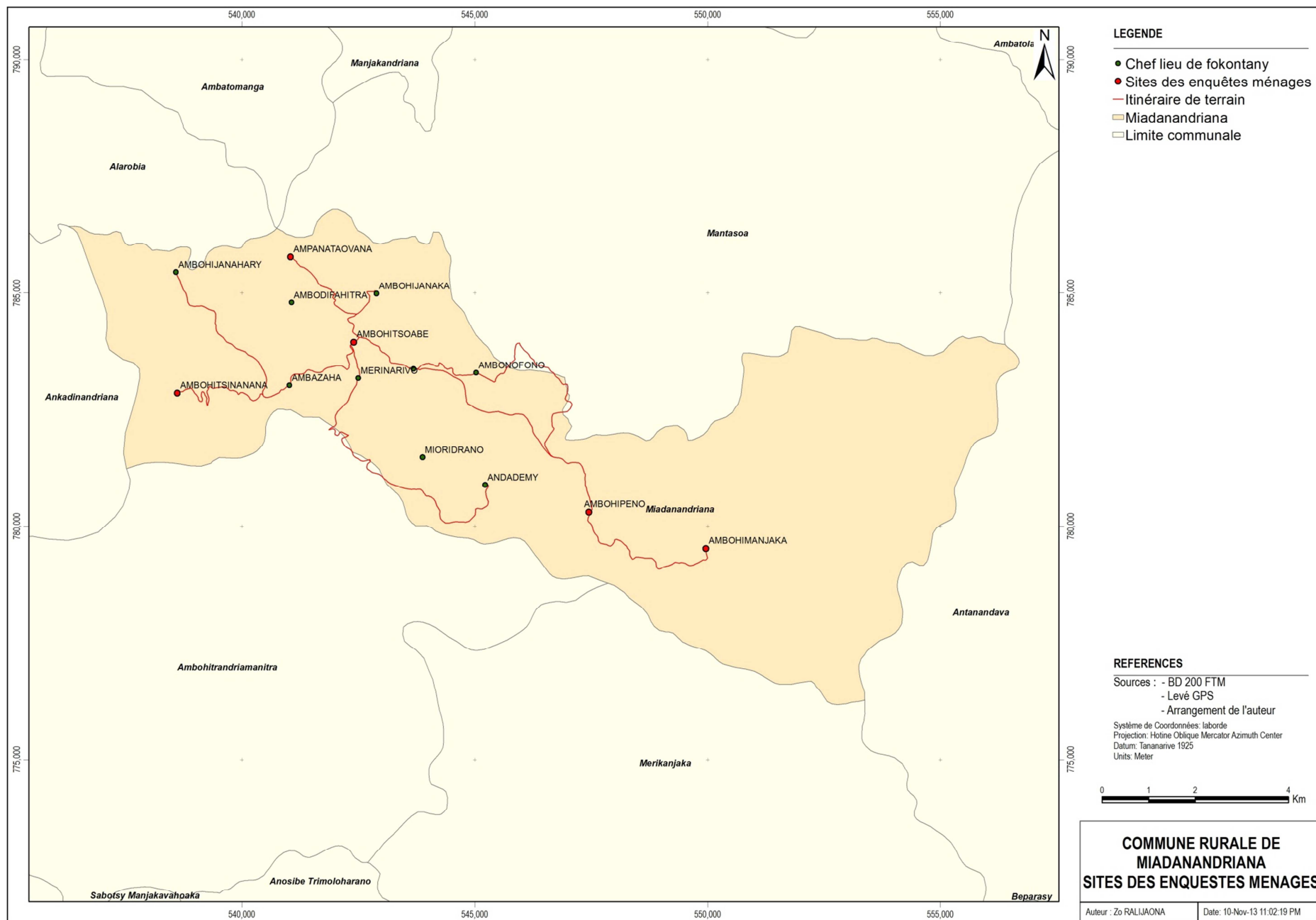


Figure 2 : Sites des enquêtes ménages

1.3. La démarche adoptée pour les travaux de terrain

Les travaux de terrain constituent une étape majeure dans la réalisation d'un mémoire de recherche. Ce qui nécessite une approche rigoureuse et sérieuse pour donner lieu à un résultat fiable.

1.3.1. L'élaboration de l'échantillonnage

Pour effectuer les enquêtes ménages, il est impossible de faire une enquête auprès de chaque ménage de la Commune, d'une part faute de moyens et d'autre part faute de temps. L'échantillonnage est l'alternative pour mener à bien les travaux de recherche sur terrain et dont le choix se doit d'être justifié, chose faite lors de la première descente sur terrain.

Les enquêtes ménages ont été réalisées sur quatre-vingt ménages répartis dans les cinq fokontany, soit un taux d'échantillonnage d'environ 10 %. (Tableau 1)

Tableau 1 : Taux d'échantillonnage par Fokontany

Fokontany	Nombre de ménages enquêtés	Nombre de population ¹	Taux d'échantillonnage
Ambohitsoabe	16	947	10.13 %
Ampanataovana	17	979	10.41 %
Ambohitsinanana	16	980	9.80 %
Ambohipeno	15	1117	8.05 %
Ambohimanjaka	16	482	19.91 %
TOTAL	80	4505	10.65 %

Source : Enquêtes de l'auteur et monographie de la Commune de Miadanandriana

Pour le calcul du taux d'échantillonnage, chaque ménage a été supposé composé de six personnes.

¹ Selon le recensement effectué en 2009 dans la Monographie 2010 de la Commune rurale de Miadanandriana

1.3.2. Les techniques de recueil d'informations

- Les enquêtes ménages

La réalisation des enquêtes ménages s'est faite avec l'utilisation de fiches d'enquêtes établies grâce aux résultats des travaux de documentation effectués et aux travaux de la première descente sur terrain. Elles se sont déroulées lors du second séjour sur terrain qui a duré vingt sept jours entre le 05 et le 31 décembre 2011. Ces enquêtes ont été précédées d'une prise de contact avec les chefs des fokontany concernés par les travaux de recherches. Ceci dans le but de préparer les villageois sur les enquêtes qui avaient lieu à une date convenue, une étape plus que nécessaire dans la mesure où, en général, la population est occupée par les travaux agricoles durant la journée.

A part les aléas climatiques, les enquêtes ayant été faites pendant la saison des pluies, et l'état des voies de communication, les enquêtes se sont bien déroulées et un nombre assez satisfaisant de ménages ont pu être enquêté.



Photo 01 : Dégradation des voies de communication

Source : Clichés de l'Auteur, Décembre 2011

- **Les enquêtes auprès des institutions locales**

Cette étape s'est divisée en deux phases, la première s'est déroulée durant la première sortie sur terrain. Ces enquêtes ont été menées au niveau de la mairie, du Guichet foncier et de quelques bureaux de fokontany. Elles ont permis de mieux connaître la Commune de Miadanandriana et d'aborder les principaux problèmes sur la situation foncière.

Lors de la deuxième descente sur terrain, les enquêtes auprès des institutions locales se sont déroulées en intermittence avec les enquêtes ménages. Les entretiens avec le Maire et les agents du Guichet foncier ont été axés sur les la situation foncière à Miadanandriana, le mode de fonctionnement du Guichet foncier et les problèmes rencontrés en matière de gestion foncière.

- **Les observations directes**

Durant la deuxième phase des travaux sur terrain, des opportunités se sont offertes pour nous permettre d'accompagner l'agent du Guichet foncier dans ses interventions sur terrain. Une délimitation d'une parcelle dans le cadre du processus d'obtention du certificat foncier a permis de faire un constat de visu de la démarche à suivre pour une telle opération. Accompagné de quelques personnes de la commissions de reconnaissance, et en présence de l'occupant des terres, l'agent du guichet foncier a procédé à la délimitation des terres faisant l'objet de demande de certificat foncier par le biais d'un levé GPS, dont les données seront par la suite transférées sur un ordinateur pour être traitées.



Photo 02 : L'Agent du Guichet foncier de Miadanandriana effectuant une délimitation de terrain dans le Fokontany d'Ambohimanjaka

Source : Clichés de l'Auteur, Décembre 2011

Chapitre 2. Terminologie et notions de base de la situation foncière à Miadanandriana

Quelques définitions des termes spécifiques sont nécessaires avant de s'immerger dans l'univers du foncier. Ce chapitre donne quelques terminologies foncières mais amène aussi un aperçu de la situation foncière à Miadanandriana.

2.1. Terminologie foncière

-Cadaastre :

Défini comme un ensemble des documents établis à la suite de levés topographiques et d'opérations administratives, et destinés à permettre la détermination des propriétés foncières d'un territoire, la constatation de la nature de leurs produits et l'évaluation de leur revenu (dictionnaire Larousse). Dans l'encarta 2009, c'est un document administratif recueillant des informations sur la valeur, l'emplacement et la surface des propriétés foncières, grâce auquel est déterminée l'assiette de l'impôt foncier. Ce terme désigne également l'organe administratif chargé de son établissement.

Sa création, très ancienne, est contemporaine des premières formes d'imposition publique connues dans les grandes civilisations de l'Antiquité. Son utilité s'est fait sentir lorsque l'impôt, comprenant les prélèvements sur la propriété foncière, s'imposa comme la formule la plus efficace pour faire face aux dépenses des Communes. Il fut dès lors nécessaire d'avoir une connaissance précise des richesses foncières de chacun.

Techniquement, le terme Cadaastre est utilisé à la fois pour désigner le service spécialisé de l'Administration qui gère la cartographie foncière et cette dernière.

Juridiquement, à Madagascar, le terme « cadaastre » est utilisé pour désigner une procédure particulière applicable aux droits de jouissance aboutissant à une reconnaissance juridique collective de ces derniers.

- Certificat foncier :

D'après la loi n° 2005-019 du 17 octobre 2005 le Certificat Foncier est un « Acte administratif attestant de l'existence de droits d'occupation, d'utilisation, de mise en valeur, personnels et exclusifs, portant sur une parcelle de terre, établi par suite d'une procédure spécifique légalement définie. Le certificat reconnaît un droit de propriété opposable à des tiers jusqu'à preuve du contraire. »

Zaratany am-pahany amin'ny SARIn'ny zavamiSY (SARISY)

Parcelle extraite du Plan Local d'Occupation Foncière (PLOF)



Repoblikan'i Madagasikara Tanindrazana - Fahafana - Frandroana

Faritra (Région) :
Distrika (District) :
Kaominina (Commune) :
Fokontany :
Tanana/Anaran'ny toerana (Hameau/Lieu-dit) :
Saritany famaritana n° (Plan de repérage n°) :

KARA-TANY CERTIFICAT FONCIER

N° :

Mombamomba ny zaratany

Identité de la parcelle

Zaratany n° (Parcelle n°) :

Kaodin'ny Zaratany (Code Parcelle) :

Velaran-tany (Superficie) :

Ny faritry ny zaratany (Délimitation de la Parcelle) :

Toro-toerana (Repères) Coord. (m, n)

(1) : X:
Y:
(2) : X:
Y:
(3) : X:
Y:
(4) : X:
Y:
(5) : X:
Y:

Fomba nahazoana ny zaratany

(Mode d'acquisition de la parcelle) :

Tetik'asam-panajarina (Projet de mise en valeur) :

Mombamomba ny tompon-tany

Identité du propriétaire de la parcelle

Anarana (Nom) :

Fanampiny (Prénoms) :

Kara-panondro n° (CIN n°) :

Nomena tamin'ny (Délivré le) :/...../.....

Tao (à) :

Fononana (Adresse) :

Fankatoavana

Validation

Fitsirihana ifotony natao ny/...../.....

Commission de reconnaissance locale effectuée le

Ny filohan'ny komity mpitsirika,

Le président de la Commission,

Ny Ben'ny tanana
Le Maire,

(Tampon sec)

Spécimen de Certificat Foncier malgache

Photo 03 : Spécimen d'un certificat foncier

Ci-dessus un spécimen d'un certificat foncier ou kara-tany en malgache où les renseignements sur la parcelle et le propriétaire sont inscrits et ayant les mêmes valeurs juridiques que le titre foncier

- Plan Local d'Occupation Foncière ou PLOF :

C'est un outil d'informations cartographiques qui permet de suivre l'évolution des situations domaniales et foncières des parcelles, affectées d'un identifiant spécifique, situées sur le territoire de la collectivité décentralisée de base.

Le PLOF correspond à un report des informations contenues sur le plan de repérage des services topographiques sur une image satellite. Un seul et même PLOF est conservé et mise à jour par les services fonciers et les guichets fonciers. Les informations contenues sur le PLOF sont les suivantes :

- délimitation communale
- délimitation des Fokontany
- titres déjà délivrés
- terres « domanialisées »
- réserves forestières, aires protégées

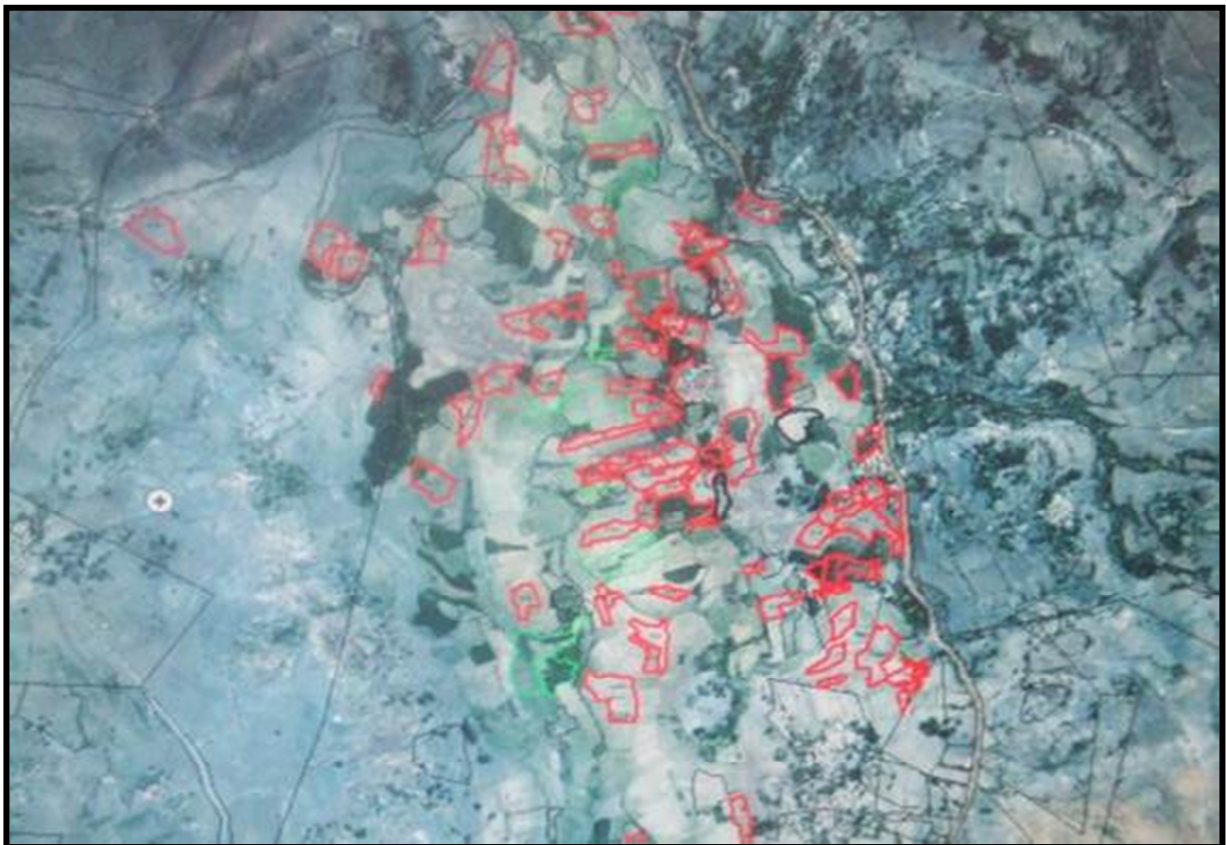


Photo 04 : Capture d'écran représentant un PLOF

Source : Slide Loi et décret sur la propriété privé non-titrée

Les lignes rouges représentent les limites des terrains reconnues légalement et dont les informations sont acquises, superposées sur un fond d'image satellitaire

- Propriété privée non-titrée :

Le régime juridique de la propriété foncière privée non-titrée est celui qui s'applique aux terrains qui ne sont ni immatriculés, ni cadastrés, et dont l'occupation est constatée par une procédure définie par la loi 2006-019 du 11 octobre 2006 et du 18 Novembre 2006.

- Titre foncier :

De manière générale, copie authentique de la page du livre foncier relative à l'immeuble immatriculé, attestant de la propriété au profit du détenteur du titre.

A Madagascar le titre foncier est le nom donné au compte spécifique de chaque immeuble dans le livre foncier.

Le propriétaire de l'immeuble reçoit un duplicata authentique dudit titre.

2.2. La situation foncière à Miadanandriana

La Commune rurale de Miadanandriana est caractérisée par l'existence des « cadastres indigènes » instaurées durant la période coloniale. Ceci engendre une situation particulière en matière de gestion foncière.

2.2.1. La notion de « cadastre indigène »²

Le cadastre indigène a été institué à Madagascar par le décret du 25 août 1929, et par l'arrêté du 12 mars 1930. Dans son rapport de présentation, le Ministre des Colonies de l'époque expliquait que les droits réels immobiliers appartenant aux indigènes de Madagascar, en vertu de la loi locale de 1896 ne pouvaient, jusqu'à ce jour, se voir définitivement consacrées que par la procédure d'immatriculation, d'ailleurs facultative. Pour y remédier, et pour accélérer l'accession des autochtones au droit de propriété sur les terres qu'ils occupaient effectivement, l'institution d'une procédure tendant à la constitution progressive d'un cadastre indigène s'avérait nécessaire.

Cette institution avait pour mission de définir, et d'arrêter les droits des premiers occupants du sol, de déterminer de façon précise les patrimoines respectifs de l'Etat, et de l'autochtone et d'asseoir sur une base plus stable, la propriété privée indigène pour la rendre définitive, inattaquable et inaliénable pour une période de trente ans.

²Pascal RAKOTOSIHANAKA, 1995

Cette procédure avait donc fonctionné de pair avec celle de l'immatriculation. Elle s'appelle d'ailleurs en langage domanial, immatriculation collective.

Par conséquent, la procédure était la suivante : un arrêté du Gouverneur Général, publié par tous les moyens dont dispose l'administration, désigne les portions du territoire à soumettre aux opérations. Cette mesure de publicité permettait à toute personne touchée par l'opération de se tenir prête pour l'inscription de tous les droits pouvant préexister sur les parcelles au moment opportun.

Une opération de délimitation était ensuite conduite : chaque canton était subdivisé en sections cadastrales, chaque section couvrant en moyenne 100 hectares. Après le levé parcellaire, le géomètre chargé de l'opération établissait un procès verbal collectif de bornage (P.V.C.B.) dans lequel sont consignés notamment le canton, la section, le lieu-dit, les numéros des parcelles, les superficies, la consistance, l'état civil des personnes qui prétendaient avoir des droits sur les parcelles levées, ainsi que la liste des opposants. Toute parcelle non revendiquée est inscrite au nom « inconnu ».

Après la délimitation, un tribunal terrier ambulant était institué, toujours à l'initiative du Gouverneur général. C'était une sorte de juridiction d'exception compétente pour la consécration du droit de propriété résultant de la procédure d'immatriculation par voie du cadastre. Le tribunal terrier ambulant était le plus souvent présidé par un administrateur des Colonies, assisté d'un représentant du Service des Domaines et d'un fonctionnaire indigène.

Le jugement rendu par le tribunal terrier ambulant, servait à l'établissement d'une matrice cadastrale par le Conservateur de la Propriété Foncière. Toutes les parcelles possédées dans une seule section par le même propriétaire ou la même indivision, étaient inscrites dans un même registre de matrice cadastrale.

Une remarque que l'on peut faire à propos de cette procédure appliqué en 1936 dans les environs de Tananarive est que l'inscription des parcelles Communes était souvent au nom de l'aîné, considéré, selon le droit coutumier malgache, comme le dépositaire des biens familiaux (vato namelam-kafatra » ou le « zoky be toa ray), par conséquent, après la mort de celui-ci, les conflits étaient fréquents entre héritiers.

2.2.2. L'ambiguïté du statut des terres à Miadanandriana

La mise en place des « cadastres indigènes » a été stoppée par la Deuxième Guerre Mondiale et dans la région de Miadanandriana, elle s'est arrêtée au niveau des « Procès-Verbaux Collectifs de Bornage » (PVCB). Après le retour à l'indépendance en 1960, aucune réforme conséquente n'a été mise en œuvre en matière de politique foncière. Pendant près d'un demi-siècle, cette situation est restée la même, laissant place à une insécurisation foncière perpétuelle.

Avec la réforme foncière initiée en 2005, introduisant la notion de « propriétés privées non-titrées », la Commune rurale de Miadanandriana a été choisie comme l'une des Communes pilotes de cette réforme foncière. Mais elle s'est heurtée à une situation peu commode ; En effet, les terrains ayant fait l'objet de PVCB ne peuvent être considérés comme « terrains privés non titrés » alors que l'opération cadastrale entamée en 1935 n'avait pas abouti. Pourtant, une bonne partie de la Commune est concernée par les PVCB, ce qui pose de véritables problèmes au guichet foncier de Miadanandriana actuellement.

CONCLUSION

Dans cette première partie, nous avons évoqué les chemins suivis pour aboutir à la rédaction de ce travail et les définitions nécessaires pour comprendre ces écrits. Le foncier étant un sujet assez difficile et délicat, que ce soit dans le cadre théorique ou dans le cadre pratique, cette partie s'est avérée utile pour bien asseoir les idées agencées dans ce mémoire.

Avant d'entrer dans le vif du sujet, l'historique de la gestion foncière dans la Commune de Miadanandriana est utile pour appréhender la situation foncière actuelle de la zone d'étude et les sources des problèmes dans la Commune.

Partie II.

MIADANANDRIANA ET LA POLITIQUE FONCIERE, UNE HISTOIRE VIEILLE D'UN SIECLE

Depuis l'époque des royaumes, en passant par l'époque coloniale jusqu'à l'indépendance, la Commune de Miadanandriana a été une zone de prédilection de différentes « expérimentations » de politiques foncières à Madagascar. Cette deuxième partie fera un survol de ces politiques et tentera de voir la place de la terre dans la vie de la population de la Commune.

Chapitre 3. Du royaume Merina à la réforme foncière de 2005

3.1. Le foncier avant la première république : l'instauration des « cadastres indigènes »

Miadanandriana est caractérisé par l'existence des « cadastres indigènes » mis en place durant l'époque coloniale. Pour bien discerner le foncier de cette Commune, il faut remonter à la source qui a commencé à l'époque du royaume Merina sous le règne d'Andrianampoinimerina.

3.1.1. La politique foncière initiée par le Royaume Merina

L'historique du foncier de Miadanandriana remonte à l'époque coloniale avec la conquête d'unification entreprise par le roi Andrianampoinimerina. La province de Sisaony (où se situera la future Commune de Miadanandriana) a été conquise par le royaume Merina au XVIII^{ème} siècle aux dépens des Bezanozano qui ont été repoussés vers l'Est. Envoyés pour conquérir et peupler, des soldats colons merina formés surtout de Hova³ sous l'autorité de la noble Rasendra s'y sont alors installés pour asseoir l'autorité du pouvoir central dans la région. Afin d'assurer leur subsistance et pour que ces colons ne fussent pas une menace pour le royaume, le roi a octroyé à Rasendra un fief, un moyen permettant de générer des revenus importants, essentiellement constitués d'impôts fonciers aux nobles qui soutiennent le roi.

Lorsque le premier Ministre hova Rainilaiarivony (1828-1861) a été institué comme régisseur du royaume merina, il avait considéré la province de Sisaony comme une région test pour la mise en place de l'administration royale. Désormais, cette zone aura été directement administrée depuis la capitale ; elle a vu, en outre, la naissance de Mantasoa, la fameuse cité industrielle de Jean Laborde. La maîtrise du foncier par l'administration centrale restait, en effet, une priorité, dans un contexte où l'impôt foncier constituait la première source de revenus des nobles et où les hova s'enrichissaient avec le commerce.

L'une des principales ressources financières du royaume merina était alors l'impôt foncier qui nécessitait la maîtrise du foncier en soi. Ce principe a été maintenu par l'administration coloniale lorsque Madagascar est devenu colonie française en 1896.

³Hova : dans la hiérarchisation de la société malagasy du temps du royaume, il y a eu les Andriana (de sang royal), les Hova (les nobles) et les Mainty (souvent assimilé aux esclaves)

3.1.2. L'administration coloniale et le foncier

Quand Madagascar est devenue une colonie française en 1896, l'administration coloniale a promulgué une loi établissant la présomption de domanialité. Des superficies considérables de terres ont été concédées à des colons français pour assurer l'autonomie financière de la colonie et l'approvisionnement de la France en divers produits. Mais pour assurer la stabilité du pouvoir colonial, il était important d'avoir le soutien des *hova* qui étaient et sont restés des pièces maîtresses de l'administration indigène. Ainsi le pouvoir colonial a dû reconnaître la propriété des terres qui leur ont été concédées par la royauté en Imerina et qui étaient largement exploitées et appropriées, et n'intéressaient pas (ou peu) les colons français⁴. Par conséquent les anciens fiefs ont été démantelés et l'influence des *andriana* s'est amoindri.

Après la Première Guerre Mondiale, et à la veille de la Crise Economique de 1929, les colons n'arrivaient plus à mettre en valeur les terres qui leur ont été attribuées faute de moyens financiers. Pour y remédier, l'administration coloniale avait cherché un moyen pour faire participer la population malagasy à la mise en valeur des terres. Ce qui a abouti à la mise en place du SMOTIG ou Service de la Main d'Œuvre pour les Travaux d'Intérêt Général qui astreignait à des travaux obligatoires les jeunes aptes au service militaire mais non-incorporés pour des raisons budgétaires. Mais c'est l'effet inverse qui s'est produit : en effet, les campagnes se sont vidées car la population a fui le milieu rural pour échapper à ces corvées. Le cadastre indigène fut alors instauré en 1929 dans le but de fixer les populations dans les campagnes pour travailler les terres et remplir les caisses de la colonie par le biais des impôts fonciers.

Quand les Anglais avait mis en place un blocus contre Madagascar en s'alliant au gouvernement de Vichy, la Grande Ile a été obligée d'assurer son auto-suffisance alimentaire. Les prélèvements fiscaux se sont accentués et par peur, la population de Miadanandriana ne s'était pas manifestée lors du passage du tribunal terrier d'autant plus que ce dernier n'était passé que plus de dix ans après l'instauration de PVCB pour entériner le droit de propriété accordé à la population.

⁴ Aubert S. et al, 2008

Quoiqu'il en soit, la multiplication des petites propriétés avant l'indépendance de Madagascar impliquait une mobilisation importante des agents de l'administration dans les procédures d'immatriculation. Ceux-ci se sont trouvés rapidement surchargés et l'immatriculation effective des terres a accusé de nombreux retards, étant donné que l'administration des domaines était encore à l'époque une administration concentrée uniquement à Antananarivo sans représentations provinciales.

Ainsi, lors du retour à l'indépendance, l'administration coloniale a laissé un lourd héritage au gouvernement malagasy qui a donc tenté de mettre en place une politique efficace pour y remédier.

3.2. Les différentes politiques foncières depuis la première république

Après la période coloniale, le gouvernement malagasy a tenté de trouver la « bonne politique » à appliquer pour résoudre les problèmes fonciers. Différentes politiques ont été mise en œuvre mais deux périodes se distinguent subdivisées par la réforme foncière de 2005.

3.2.1. La situation foncière avant 2005

Au moment où Madagascar a retrouvé son indépendance en 1960, l'Etat a dû mettre en place un nouveau cadre juridique concernant le régime foncier. Le principe de présomption de domanialité a été maintenu et la loi 60-146 du 03 Octobre 1960 relative au régime foncier de l'immatriculation a introduit le principe de la prescription acquisitive. Cette dernière faisait bénéficier à toute personne, ayant mis en valeur d'une manière effective toute ou une partie d'une propriété immatriculée, mais appartenant à une autre personne pendant une période d'environ vingt à trente ans, l'appropriation de ces terres.

La création des A.M.V.R. ou Aire de Mise en Valeur Rurale a aussi marquée la politique foncière du gouvernement de la première république. C'est une zone géographique bien définie, délimitée par des coordonnées, à l'intérieur de laquelle l'Etat a décidé d'entreprendre des travaux d'aménagement en vue de l'installation de paysans⁵. Les AMVR ont été décidées et créées par décret.

Des enquêtes socio-économiques précédaient l'opération proprement dite. Un plan de lotissement était conçu à l'avance suivant un plan d'aménagement.

⁵ RAKOTOSIHANAKA P., 1995

Les périmètres, les zones et les mailles des AMVR ont été quadrillés par des réseaux hydrauliques dont la création et l'entretien nécessitaient des investissements énormes. Quand les aménagements étaient terminés, les lots furent distribués aux paysans, à l'initiative des organismes chargés d'appliquer l'AMVR comme la Société Malgache du Lac Alaotra (SOMALAC). Ces AMVR deviendront plus tard des Zones d'Aménagements Fonciers ou ZAF.

Ainsi, différentes stratégies ont été mises en œuvre dans le cadre de la gestion foncière depuis l'indépendance, mais le principe de domanialité a toujours été maintenu jusqu'à la réforme foncière de 2005.

3.2.2. La réforme foncière de 2005

Au début des années 2000, la situation foncière à Madagascar était préoccupante. Moins de 10% de la totalité du territoire malagasy étaient titrés ; les services des domaines n'arrivaient plus à remplir leur rôle et ne disposaient pas des moyens nécessaires pour y faire face.

C'est ainsi que L'Etat malagasy avec ses partenaires financiers internationaux décident de lancer une grande réforme en matière de sécurisation foncière en 2005. Cette réforme avait pour but de donner accès à une sécurisation foncière pour toute occupation et de mettre en valeur des terres effectuées par un citoyen malagasy, dans un bref délai et à des coûts ajustés au contexte économique. Le Programme National Foncier ou PNF a été alors mis en place pour mettre en œuvre cette réforme foncière, basée sur la modernisation technique et deux innovations juridiques.

La modernisation des outils techniques avait pour but de restaurer les documents papiers et de numériser et informatiser le traitement des informations foncières. Ainsi, des matériels informatiques ont été fournis aux services de la gestion foncière. Les données contenues dans les titres fonciers (noms, numéros...) et les plans de localisation ont été saisis sur des supports numériques et cartographiques. Les guichets uniques ont été alors mis en place à la fois pour sécuriser ces matériels et pour faciliter les démarches des usagers en regroupant en un même lieu les services des domaines et topographiques.

Sur le plan juridique, la première grande ligne de cette réforme a été la suppression du principe de domanialité et la création de la notion de propriété privée non titrée. Cela permet la reconnaissance des droits de propriétés aux occupants des terrains non-titrés ayant fait l'objet de mise en valeur depuis plusieurs années.

La deuxième grande ligne de cette réforme a été la décentralisation de la gestion foncière. Les propriétés privées non-titrées sont dorénavant gérées par les Communes pour assurer la sécurisation foncière et c'est ce qui explique l'installation des guichets fonciers au sein même des bureaux de la Commune. Des agents ont été nommés localement pour assurer le fonctionnement de ces guichets fonciers, rémunérés par la Commune et une Commission de Reconnaissance pour l'attestation de l'occupation effective du demandeur du certificat foncier a été créée, composée de notables élus localement et de représentants de l'administration communale.

Le guichet foncier ne peut fonctionner que si le PLOF existe dans sa zone d'intervention et il a pour objectif de formaliser par un acte de propriété les occupations de fait des terrains. Après la reconnaissance, s'il n'y a eu aucune opposition de la part des voisins ou des parents du demandeur, le certificat foncier est édité, signé par le Maire et délivré au demandeur, après acquittement de la totalité du coût de la certification.

Désormais, deux documents assurent la sécurisation foncière à Madagascar, le titre foncier délivré par les services des domaines et le certificat foncier délivré par les guichets fonciers et qui ont une même valeur juridique.

MISE EN PLACE DES GUICHETS FONCIERS - SITUATION JUIN 2011 -

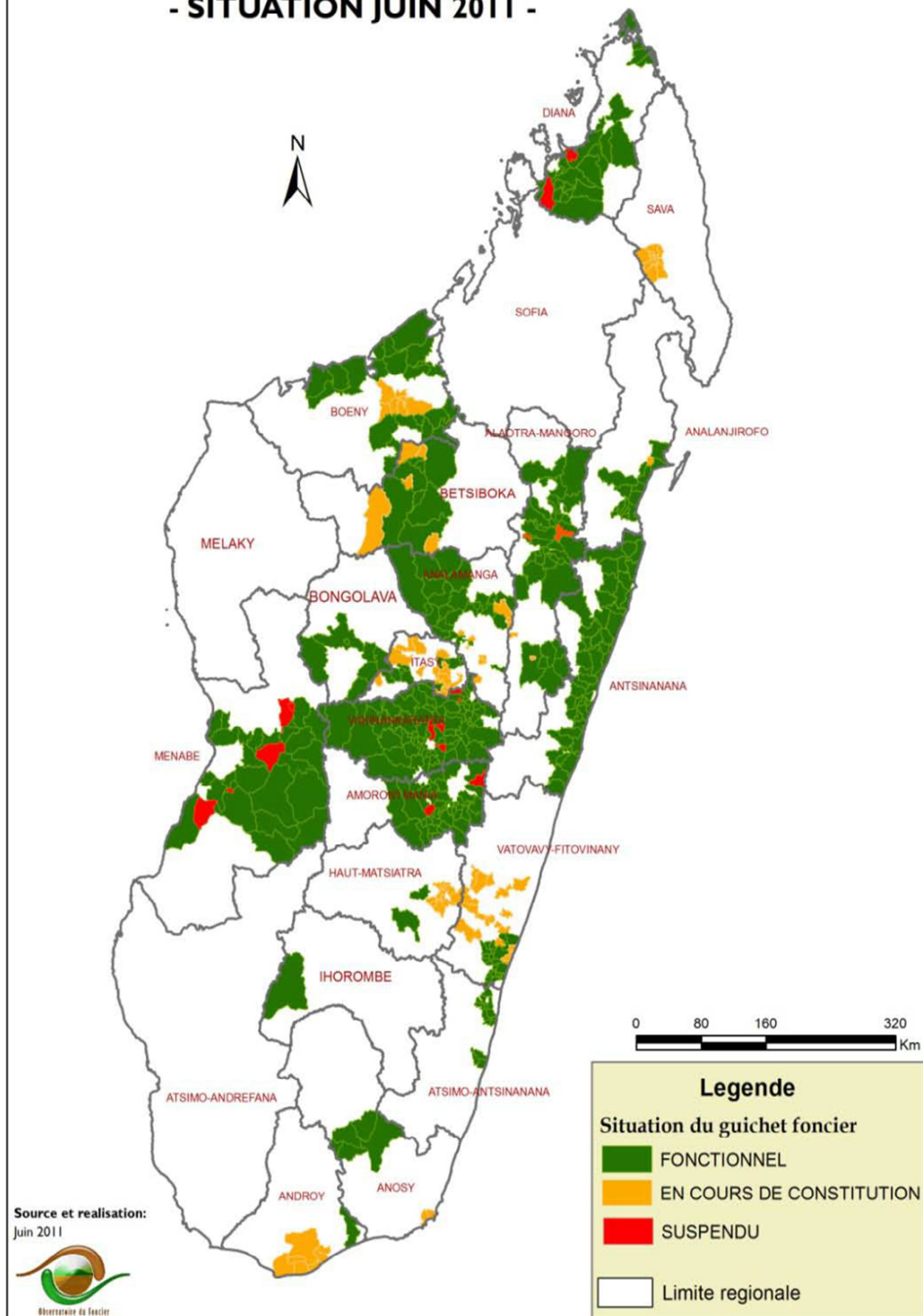


Figure 3 : Croquis de la mise en place des guichets fonciers

Chapitre 4. Miadanandriana et les traits d'une Commune rurale

La Commune de Miadanandriana fait partie des vingt-trois Communes rurales du district de Manjakandriana.

4.1 Les conditions du milieu naturel dans la Commune de Miadanandriana

Une étude de sécurisation foncière dans une région peut être également expliquée par les conditions du milieu naturel.

4.1.1. Un relief collinaire et accidenté

La Commune Rurale de Miadanandriana se situe sur les Hautes Terres Centrales de Madagascar. Située à la limite orientale de la Région Analamanga, elle fait partie d'un plateau dérivant de la surface d'érosion de niveau II. Cette surface de niveau II est caractérisée par des reliefs présentant une dissection profonde et «une association de lourdes collines d'interfluves convexes (...) se reliant à un système de bas-fonds peu développé par des versants très redressés mais à petite concavité de base » (PETIT M. 1971). Il s'étend entre le massif de Carion et la falaise de l'Angavo à l'Ouest et vers le pays Bezanozano, à l'Est. Au nord, l'ensemble du plateau de TalataVolonondry et de Mantasoa forment un ensemble avec celui de Tsiazompaniry, Andramasina, dans la partie Sud.

Le relief de la Commune Rurale de Miadanandriana est marqué par une succession de collines, de massifs montagneux et de bas-fonds, souvent aménagés en rizières.



Photo 05 : Aperçu du relief de la Commune Rurale de Miadanandriana

Source : Clichés de l'Auteur, Décembre 2011

D'une manière générale, la configuration du relief de ce territoire se présente comme une succession de collines multiconvexes qui culminent entre 1350 à 1400 m d'altitude. Cette zone collinaire est encerclée par une chaîne de montagne témoin de la surface d'érosion de niveau I. dont les sommets les plus marquants sont :

- A l'Ouest, Andrarakasina, culminant à 1683m d'altitude et formant avec Ambohimahamarina (1699m) dans la Commune d'Ambohitrandriamanitra, au Sud, une frontière naturelle avec la Commune d'Ankadinandriana.
- Au Nord, Fanongoavana à 1627m d'altitude et Ambatotelomirahavavy à 1615m d'altitude constituent une séparation naturelle entre la partie Nord et la partie Sud du plateau de Mantasoa.

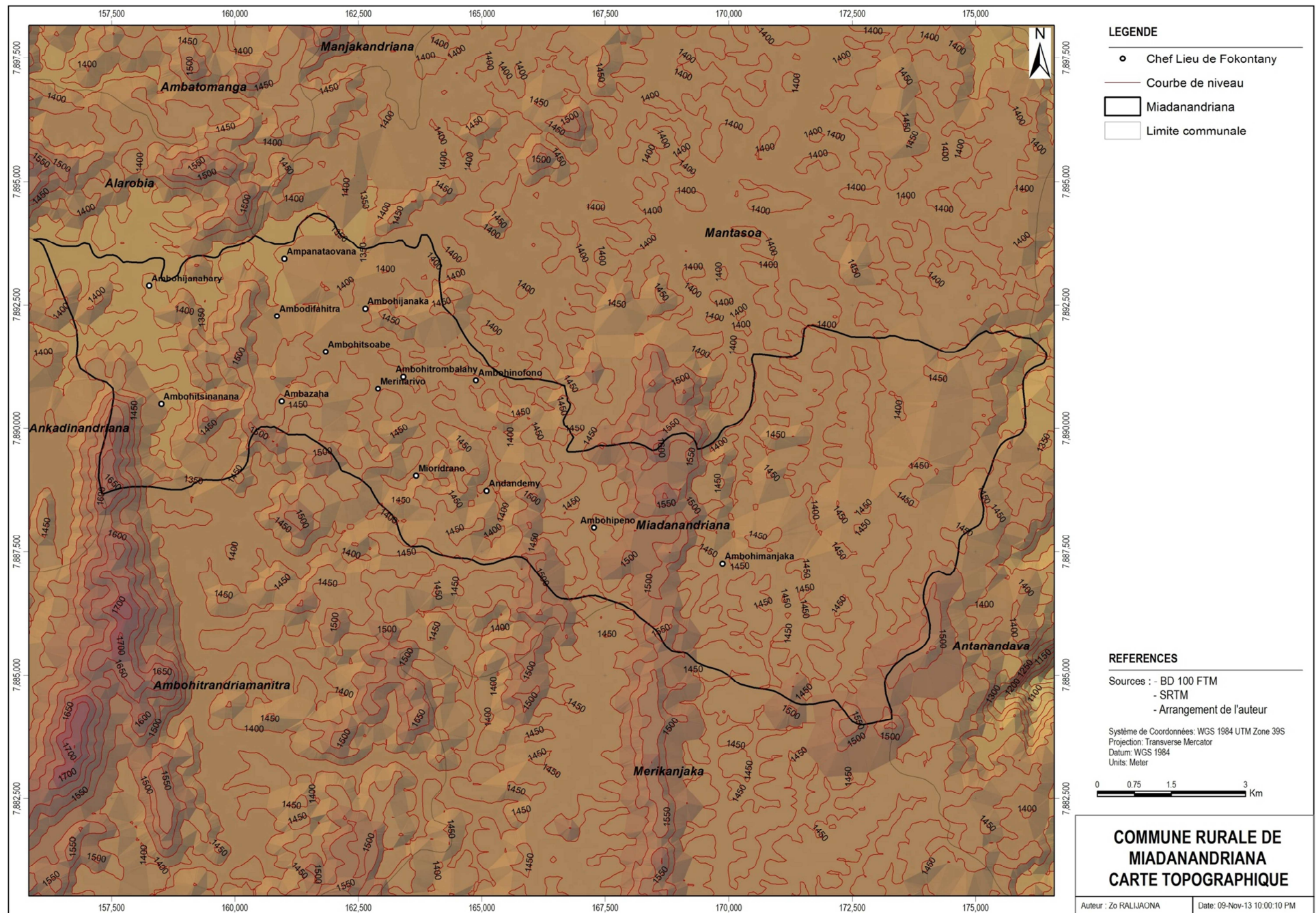


Figure 4 : Carte topographique de Miadanandriana

Les parties Sud et Est de la Commune Rurale de Miadanandriana ne comportent pas de sommet dépassant 1600m d'altitude. Néanmoins quelques massifs collinaires forment une véritable limite :

- Au Sud, l'axe formé par les sommets d'Ambotry (Sud-Ouest) à 1465m d'altitude et d'Ambohibe (Sud Est) à 1605m d'altitude constitue une frontière naturelle entre la Commune de Miadanandriana et la partie Sud du plateau de Mantasoa.
- A l'Est, Mahaliana à 1313 m d'altitude, Fanjaravona à 1470 m d'altitude et Antanamanjaka à 1580 m d'altitude forme la ligne de partage des eaux du plateau avec la partie orientale de Madagascar.

4.1.2. Les caractères géologiques de la Commune

La Commune de Miadanandriana fait partie de l'ensemble du socle cristallin malgache et plus particulièrement du bloc d'Antananarivo. Ce dernier comprend trois unités avec en particulier, des granitoïdes, interpénétrés par de volumineux granites, syénites et gabbros.

La partie occidentale de la Commune de Miadanandriana est taillée dans des gneiss, des micaschistes et des migmatites ayant permis la mise en place de plaines assez étroites sous l'action de l'érosion différentielle. Des roches plus résistantes dominent dans la partie occidentale, notamment des granites migmatitiques et des migmatites granitoïdes donnant dans le paysage les sommets rocheux cités dans le paragraphe précédent caractéristiques de cette partie orientale de la région Analamanga. Ces sommets rocheux caractérisent d'ailleurs la zone, constituant généralement des sortes de dômes rocheux très apparents avec à la base, des altérites résultant de l'altération et de l'évacuation des produits sur les sommets.

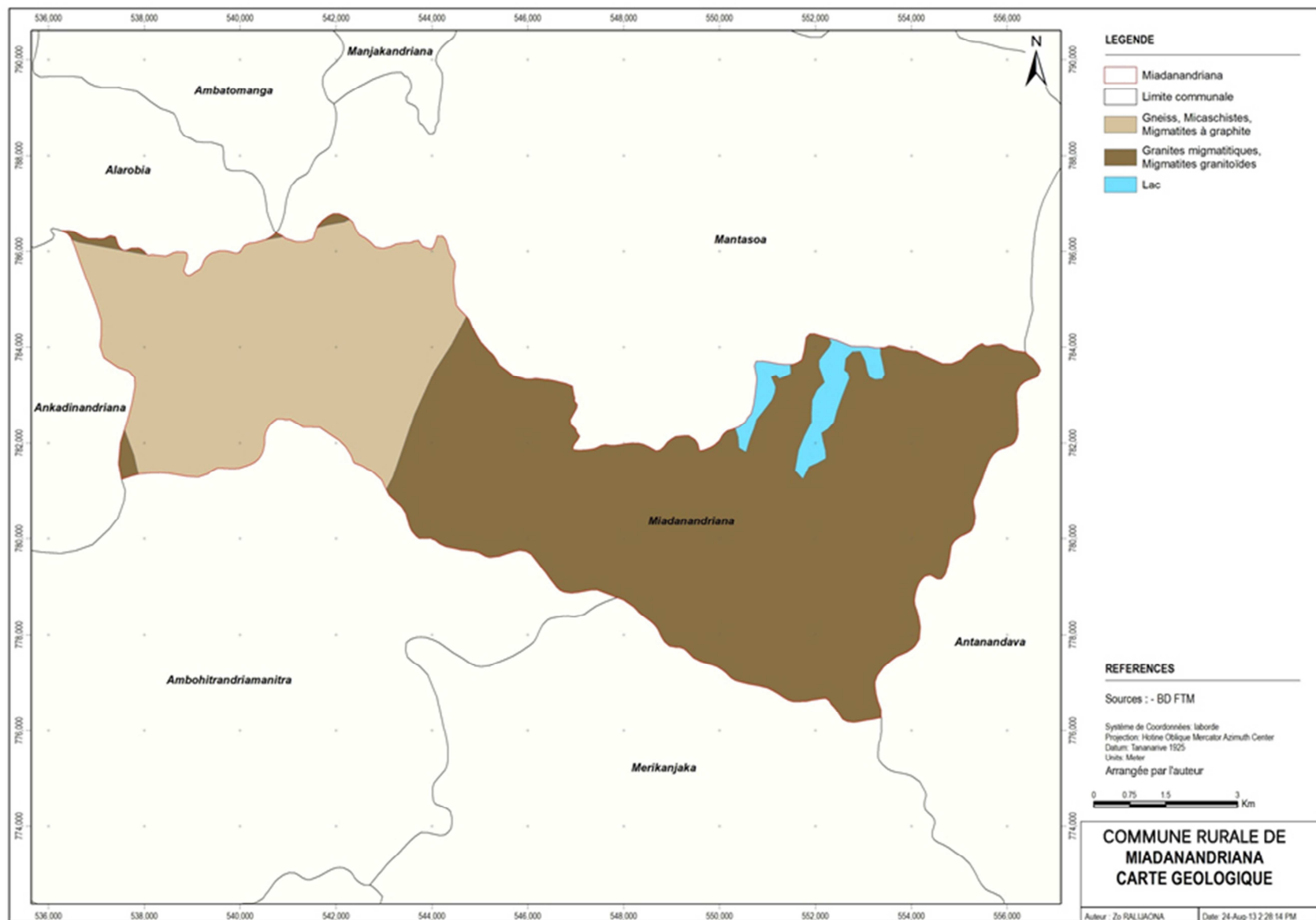


Figure 5 : Carte géologique de Miadanandriana

4.2 Les activités génératrices de revenus de la population

La Commune rurale de Miadanandriana est une Commune essentiellement agricole. Toutefois la présence de forêts de reboisement dans cette zone constitue également un avantage pour les habitants.

4.2.1. L'agriculture : entre source de revenu et activité de subsistance

Presque pour toutes les populations de la Commune rurale de Miadanandriana, la principale activité de la population est l'agriculture. Le caractère topographique de la Commune ne favorise pas l'existence de vastes terrains cultivables mais la population exploite au mieux ce qu'elle possède. Cette agriculture se présente plus comme une activité de subsistance que comme une activité lucrative car presque la totalité de la production est consommée.

Le tableau2 renseigne sur les rendements de la production au niveau de la Commune en 2007.

Tableau 2 : Rendement par type de produit agricole dans la Commune de Miadanandriana

Production	Surface (ha)	Rendement (t/ha)
Riz (paddy)	320	1.2
Manioc	170	2.25
Patate douce	75	0.75
Pomme de terre	22	18
Haricot	50	0.8
Légumes	3	0.05

Source : Monographie de la Commune rurale de Miadanandriana 2010

D'après ce tableau, le rendement de la production en riz, aliment de base des Malagasy, est faible à Miadanandriana. Alors que le rendement moyen de Madagascar qui est de deux tonnes à l'hectare est déjà faible par rapport aux autres pays producteurs de riz comme les pays asiatiques dont le rendement tourne autour de six tonnes à l'hectare. Avec une telle faiblesse de la production, la logique est que cette production devrait être destinée à la consommation mais souvent, la population vend une partie pour subvenir aux autres

besoins du foyer. La population se tourne alors vers d'autres cultures pour compenser ce manque.

Le manioc sert d'aliment de substitution du riz face à cette situation et tient la deuxième place en surface de culture. La pomme de terre, le haricot et les légumes sont les autres cultures qui occupent une surface considérable dans la Commune, cultures qui reflètent les principaux besoins de la population.

Et général, les revenus apportés par l'agriculture ne suffisent pas à satisfaire la consommation annuelle et elle doit alors chercher d'autres sources de revenus.



Photo 06 : Repiquage de riz en mois de décembre

Source : Cliché de l'Auteur

4.2.2. L'exploitation forestière : une activité très lucrative

Les forêts d'eucalyptus occupent une partie considérable de la superficie de la Commune. Ainsi, l'agroforesterie tient une place importante dans les activités économiques de Miadanandriana et la coupe des eucalyptus donne l'image d'une déforestation massive.



Photo 07 : Transformation du bois en charbon

Source : Cliché de l'Auteur (décembre 2011)

Les bois sont, dans la plupart des cas, destinés à être transformés en charbon et en bois de construction.

Tableau 3 : les surfaces exploitées et le reboisement en 2008 et 2009

Année	Surface exploitée (ares)	Nombre plantes reboisées	
		Eucalyptus	Pinus
2008	5 305	50 230	1 520
2009	37 610	343 426	80

Source : Monographie de la Commune rurale de Miadanandriana 2010

Le charbon de bois de Miadanandriana alimente essentiellement le marché d'Antananarivo et les nombreux voyages des camions en toute saison pour acheminer les marchandises expliquent le très mauvais état des voies de communication de la région. L'importance de l'activité est en effet palpable par le nombre de camions qui circulent à travers la Commune.

Toutes ces activités se rapportent à la terre et reflètent son importance pour la population de la Commune de Miadanandriana.

Chapitre 5. La valeur des terres et les besoins de la population de Miadanandriana

Une explication de la situation foncière de la Commune de Miadanandriana peut se faire également par l'analyse de valeur que les Malagasy en général et la population de Miadanandriana en particulier, attribuent à la terre.

5.1. La terre : un élément indissociable à la culture malagasy

Le lien qui lie les Malagasy à la Terre est présent dans sa culture et cela depuis toujours, ce qui fait que le sujet est très sensible et peut créer des controverses.

5.1.1. Tanindrazana : la terre des ancêtres

La terre tient une place importante dans la culture malagasy reflétée par les mots et expressions comme *tanindrazana* ou *tany* veut dire terre et *razana*, ancêtres, ceux qui ont transmis la vie. C'est pourquoi la terre est sacrée pour les Malagasy d'où l'expression : « *Masina ny tanindrazana* » ou la terre des ancêtres est sacrée. Les sujets tournant autour de la terre sont toujours des sujets sensibles à Madagascar et les Malagasy préfèrent voir leurs terres en friche que de les voir exploitées par des étrangers.

L'affaire Daewoo est un exemple concret de la mentalité des Malagasy vis-à-vis de l'appropriation foncière. Ils n'acceptent pas l'idée de céder une superficie considérable de leur patrimoine foncier. Pour rappel, la société sud-coréenne Daewoo Logistics a envisagé de lancer un grand projet agro-alimentaire visant à produire 500000 Tonnes d'huiles de palme, 4 000000 de Tonnes de maïs dans la partie occidentale de l'île et qui aurait nécessité 1300000 hectares de terres cultivables. Ce projet a suscité le mécontentement de l'opinion publique et a constitué une des causes conduisant à la chute du pouvoir du Président Ravalomanana accusé de vouloir vendre aux étrangers le patrimoine national. La terre est sacrée pour les Malagasy et elle constitue aussi le noyau de la vie de la population rurale.

5.1.2. La terre, centre d'intérêts économique et social à Miadanandriana

La population rurale s'identifie par les cultures et l'élevage, des activités rattachées à la terre. Dans la Commune de Miadanandriana, à part ces deux activités, l'agroforesterie est une activité florissante. La possession de terrain est donc une base primordiale pour espérer une réussite sur le plan financier. La terre est alors signe de richesse mais aussi de pouvoir

dans la Commune. Certaines personnes enquêtées disent que ceux qui ont les moyens essayent d'accaparer les terres des autres. Souvent les plus démunis sont impuissants devant les injustices qu'ils subissent puisqu'ayant mis en valeur leurs terres pendant des années, ils sont spoliés par d'autres qui arrivent à les immatriculer en leur nom.

5.2. La pression démographique et les problèmes engendrés

La densité de la population de la Commune de Miadanandriana est l'une des plus élevées du district de Manjakandriana. En 1970, la densité de la population du Canton de Miadanandriana était de 65 habitants par km². En 2008, la densité de la population de la Commune Rurale a été estimée à 94 habitants par km²⁶. Cette situation a des effets sur la situation foncière car l'accès à la terre est de plus en plus difficile. Cela peut entraîner des conflits d'occupation, des problèmes d'héritage puisque les descendants s'accroissent de génération en génération mais la superficie des terres restent la même. Qui plus est, les bas-fonds sont étroits dans la Commune alors que les besoins augmentent.

Le nombre de personnes qui s'installent dans la partie orientale de la Commune, dans le Fokontany d'Ambohimanjaka, a augmenté car auparavant, c'était une zone non-exploitée et qui intéressait peu la population, à cause, probablement, de son éloignement par rapport au Chef-lieu de Commune. D'après les explications des personnes ressources et le constat de visu effectué, les terrains sont vastes mais nécessitent de grands aménagements.

CONCLUSION

L'intérêt que porte la population de Miadanandriana à la terre est dû à ses besoins de surfaces cultivables pour subvenir à ses besoins tant pour l'agriculture que pour l'exploitation forestière. Mais les Malagasy ont aussi hérité, par leur culture, une appartenance qui les lie fortement à la terre ; c'est pourquoi, ils lui accordent une importance particulière. En effet, la Commune rurale de Miadanandriana est marquée par un paysage collinaire qui réduit considérablement les zones de bas-fonds. Condition qui entraîne des litiges sur l'appropriation des terrains cultivables malgré l'exploitation des pentes et des sommets des collines. Pour gérer cette situation, différentes politiques ont été essayées depuis l'époque royale jusqu'à la mise en place du guichet foncier dans le cadre de la réforme foncière de 2005.

⁶ Monographie de Miadanandriana 2010

Mais jusqu'à quel point les politiques de gestion foncières appliquées dans la Commune rurale de Miadanandriana ont-elles apporté des solutions aux problèmes qui la concerne ?

Partie III.

LA POPULATION ET LE FONCIER, UN PROBLEME RECURRENT

Les litiges fonciers occupent une partie considérable des affaires des tribunaux à Madagascar. C'est ainsi que dans la Commune Rurale de Miadanandriana, les différentes autorités ont tenté de régler les problèmes mais ils persistent jusqu'à présent. Pour pouvoir réussir à résoudre ces conflits, il faut d'abord voir l'origine de ces derniers.

Chapitre 6. Le Service des domaines de Manjakandriana

A l'instar des Services des Domaines dans tout Madagascar, celui de Manjakandriana n'arrive pas à satisfaire les demandes de la population.

6.1.Des problèmes administratifs ingérables

Depuis l'indépendance, les problèmes de gestion des services des domaines n'ont cessé de s'accumuler en grande partie à cause du manque de moyens financiers et techniques, ce qui entraîne des lenteurs administratives ingérables.

6.1.1. Des procédures d'immatriculation foncière lentes

La population de Miadanandriana se plaint des prestations du Service des Domaines De Manjakandriana. Des demandes d'immatriculation foncière, de titres fonciers déposées dans les années 70 sont encore sans suite jusqu'à présent. La population n'arrive pas à comprendre une telle lenteur administrative, en quarante ans, leur demande ne trouve aucune réponse alors qu'elle ne revendique que leur droit c'est-à-dire une preuve de la propriété de leurs terres.

Les principales raisons de ces problèmes administratifs sont le manque de personnel et le manque de matériels. Ce ne sont pas des problèmes locaux mais des problèmes d'envergure nationale. Au début des années 2000, le nombre de fonctionnaires rattachés aux services fonciers étaient de 100 alors qu'ils étaient au nombre de 4 000 en 1960. De plus, les services fonciers ne disposent plus de matériels adéquats pour effectuer leurs tâches ; les documents se détériorent entraînant la perte des informations, les moyens mis à la leur disposition sont dérisoires par rapport à l'ampleur du travail à effectuer. Ainsi, l'offre ne suit plus la demande et entraîne de graves problèmes fonciers, puisque la sécurisation foncière suit le rythme de prestation des services fonciers. Pour la Commune de Miadanandriana, sur les 16321 parcelles recensées dans les PVCB, seules 786 disposent d'un certificat de situation juridique et 135 parcelles sont titrées. La plupart de ces documents n'ont pas été mis à jour.

6.1.2. Un service des domaines débordé à Manjakandriana : facteur de prolifération de la corruption

Les demandes s'entassent au niveau du CIRDOMA⁷ de Manjakandriana, le personnel n'arrivant pas à traiter tous les dossiers or, la population a besoin de sécuriser ses biens, ce qui

⁷CIRDOMA : CIRconscriptionDOMAniale

favorise la corruption au sein du service des domaines. Logiquement, ce sont les premiers arrivés qui devraient être les premiers servis, mais les employés des services fonciers privilégient ceux qui peuvent leur donner des dessous-de table conséquents.

Souvent, des demandes d'immatriculation différentes sont faites sur une même parcelle et ce sont ceux qui ont les moyens de gratifier les agents des services fonciers qui obtiennent gain de cause. Ceci constitue une source de nombreux conflits fonciers, dans lesquels les plus démunis sont dans l'incapacité de défendre leur droit.

Malgré les lois anti-corruptions et les différentes Institutions de lutte anti-corruption, ce phénomène sévit encore à Madagascar et touche d'une manière prépondérante le secteur du foncier. Les services fonciers sont censés apporter la sécurisation foncière mais dans certains cas, ils produisent l'effet inverse.

6.2. Miadanandriana-Manjakandriana : les problèmes engendrés par l'éloignement des services fonciers compétents

Le service des domaines en charge de la Commune rurale de Miadanandriana est le CIRDOMA de Manjakandriana, distant de quatorze kilomètre du Chef-lieu de District, trajet que la population doit faire pour les affaires courantes sur le foncier. Le déplacement vers Manjakandriana entraîne des charges financières supplémentaires pour les habitants de Miadanandriana. En sus des frais de dossiers, cela entraîne d'autres charges telles que les frais de déplacement, la restauration et dans la plupart des cas, le déplacement aux CIRDOMA de Manjakandriana sollicite l'accompagnement d'une tierce personne pour assurer la sécurité car souvent les démarches administratives engagent une journée entière entraînant une rentrée tardive. Ces va- et- vient peuvent par ailleurs, durer des années car à l'exemple d'une demande de titre, elle dure en moyenne six ans.

Le déplacement vers Manjakandriana occasionne des charges onéreuses pour la population de Miadanandriana mais faire venir des agents des services fonciers dans la Commune est encore plus coûteux pour eux. Pour effectuer des travaux de repérage et des travaux de bornage, il faut faire appel à des agents du CIRTOPO⁸ et tous les frais sont à la charge du demandeur.

⁸CIRTOPO : CIRconscriptionTOPOgraphique

La vie en milieu rural n'est pas facile et les chiffres le confirment ; presque toutes les activités sont rattachées à la terre mais l'éloignement du service des domaines compliquent encore plus la vie des paysans car la sécurisation de la terre leur coute encore plus cher.

Théoriquement, la création du guichet foncier de Miadanandriana devrait diminuer les problèmes des paysans dans cette sécurisation foncière tant recherchée mais des problèmes se posent également sur ce système

Chapitre 7. Les activités du guichet foncier de Miadanandriana

Avant la réforme foncière de 2005, il appartenait aux services des domaines et de la topographie de s'occuper des affaires foncières des institutions décentralisées. A partir de 2006, la décentralisation de la gestion foncière est amorcée avec la mise en place des guichets fonciers.

7.1. La mise en place du guichet foncier de Miadanandriana

Après le lancement de la réforme foncière en 2005, la loi 2006-031 du 24 Novembre 2006 fixant le régime juridique de la propriété privée non titrée, conduit à la mise en place des guichets fonciers. La Commune de Miadanandriana fut l'une des premières Communes à avoir eu son guichet foncier avec le statut de Commune pilote en matière de réforme foncière.

7.1.1. Le guichet foncier : une institution décentralisée

C'est la grande innovation faite en matière de gestion foncière dont les principaux objectifs sont de se rapprocher des usagers, de minimiser le coût de la sécurisation foncière, tant au niveau de l'Etat qu'au niveau des usagers. Depuis près de cent ans, les services des domaines et de la topographie, étaient les seuls habilités à gérer le foncier à Madagascar. Dorénavant, les guichets fonciers sont intégrés dans les services communaux qui gèrent les propriétés privées non-titrées, donnant à la population une nouvelle option dans la gestion foncière. En 2011, environ quatre cent Communes ont été dotées d'un guichet foncier sur un total de mille cinq cent Communes dans tout Madagascar.

Le guichet foncier de Miadanandriana a vu le jour grâce à une étroite collaboration entre l'ONG HARDI, le CIRAD⁹ et la population. Le nouveau bâtiment qui abrite le BIF¹⁰ se trouve en face de l'ancien bureau de la Commune dans le Fokontany d'Ambohitsoabe.



Photo 08 : Guichet foncier de Miadanandriana (Fokontany d'Ambohitsoabe)

Source : Clichés de l'Auteur, Décembre 2011

Toutefois, ce guichet foncier fait un peu exception puisque la Commune recense des terrains cadastrés effectués pendant la période coloniale. Par conséquent, seulement une partie de la Commune est gérée par le BIF.

⁹ CIRAD : Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement

¹⁰ BIF : Birao Ifoton'ny Fananantany

7.1.2. Les procédures de la sécurisation foncière

La suppression de la présomption de domanialité et la création de la notion de propriété privée non-titrée ont permis à de nombreux usagers de pouvoir accéder à la sécurisation des terres qu'ils ont mises en valeur depuis des années. La mise en place des guichets fonciers a allégé les démarches de sécurisation foncière, le coût est beaucoup plus accessible et la procédure est plus simple. Le PLOF permet aux guichets fonciers de connaître le statut de chaque terrain et constitue un outil de départ pour leurs activités et, en théorie, devrait être mis à jour selon l'évolution de la sécurisation foncière. Pour le cas de Miadanandriana, deux agents rémunérés par la Commune sont responsables du fonctionnement du guichet foncier. Le processus d'acquisition d'un certificat foncier est déclenché suite à une demande déposée auprès du guichet foncier. Une commission composée de quelques notables de la Commune procède à un constat de l'occupation réelle du terrain et le droit de propriété du demandeur en présence de ses voisins. Au cas où il n'y a pas d'opposition, le certificat foncier est édité, signé par le Maire et délivré au demandeur après que ce dernier se soit acquitté des frais y afférents. Cette démarche dure en moyenne soixante jours s'il n'y a aucun problème.

La décentralisation de gestion foncière facilite l'accès à la sécurisation foncière mais pour que la Commune soit à même de gérer les propriétés privées non-titrées, quelques procédures sont à suivre. Les terrains non-titrés connus autrefois sous le nom de terrains domaniaux doivent d'abord être dotés à la Commune pour pouvoir être gérés par le guichet foncier. Environ 60% des terrains de la Commune de Miadanandriana sont non-titrés, or seulement 13% ont été dotés à celle-ci, les 47% restants sont toujours sous la gestion du service des domaines.

Tableau 4: Comparaison de coût des différents services offerts par le CIRDOMA et le guichet foncier

Service	Service demandé	Coût total
CIRDOMA	Certificat de situation juridique	Ar 1000 + majoration Ar 100/charge à partir du 4ème propriétaire
	Mutation par vente	Urbain: Ar 29000 Rural: Ar 27000
	Travaux de bornage	Une journée: Ar 120000 Plus d'une journée: Ar 130500/jour
	Transformation cadastre	Ar 75000
Guichet foncier	Certificat foncier	Ar 5400

Source : Services des domaines/Guichet foncier

Tableau 05 : Démarche de demande de certificat foncier

	ETAPE1 : FAIRE UNE DEMANDE		ETAPE 2 : PUBLICITE		ETAPE 3 : CONFRONTATION		ETAPE 4 : EMISSION ET DELIVRANCE				
Quelle sont les étapes à suivre	Reconnaissance de la / (des) parcelle(s)		Création d'un dossier pour l'obtention d'un certificat foncier		Affichage convocation		Descente sur terrain		Emission du certificat foncier	Délivrance du certificat foncier	
Les démarches du requérant	Situer la parcelle		Remplir les formulaires pour la demande Remise des pièces constatant les droits de l'occupant		Placement de repères géographiques à chaque coin de la parcelle ayant fait l'objet de la demande		Descente sur terrain en présence de la CRL, avec les témoins, les propriétaires mitoyens.			Paiement des frais de certification	
Qui se charge du traitement des dossiers	<u>Les agents du GF</u> -repérage de la/ (des)parcelle(s) dans le PLOF - Enregistrement de la demande et mise à jour		<u>- Les agents du GF</u> -Enregistrement et mise à jour de la demande		<u>Le Maire signe :</u> -L'avis de demande - La convocation de la commission de reconnaissance locale <u>Les agents du GF</u> -fixe le jour de la descente pour la reconnaissance -affichage auprès des GF, Commune, fokontany, district.		<u>La CRL</u> -Vérifie le droits (limites, occupation) -reçoit les oppositions - règle les litiges -signe les PV <u>Les agents du GF</u> -rédigent les PV		<u>Les agents du GF :</u> - établissent le CF <u>Le Maire</u> - signe le CF	<u>Les agents communaux</u> Encaissent les droits et frais de certification <u>Les agents du GF</u> Délivrent le CF	
Quelle sont les pièces à fournir par le requérant ?	Paiement des droits et frais de demande de CF au niveau de la Commune										
		-Récépissé des frais et droits de la demande -Procès-verbal de la demande		Réception des oppositions		Conciliation ou suspension de la procédure			RECEPTION DU CF		
Quel est le montant des droits et frais de la demande ?	Montant du frais de la demande							Droits et frais de certification			
	5000 Ar							1 ^{ère} tranche		2 ^{ème} tranche	
Quel est le nombre de jour requis ?	0 jour		7 ^{ème} jour		26 ^{ème} jour			43 ^{ème} jour		50 ^{ème} jour 60ème	

Source : Guichet foncier de Miadanandriana (traduction de l'Auteur)

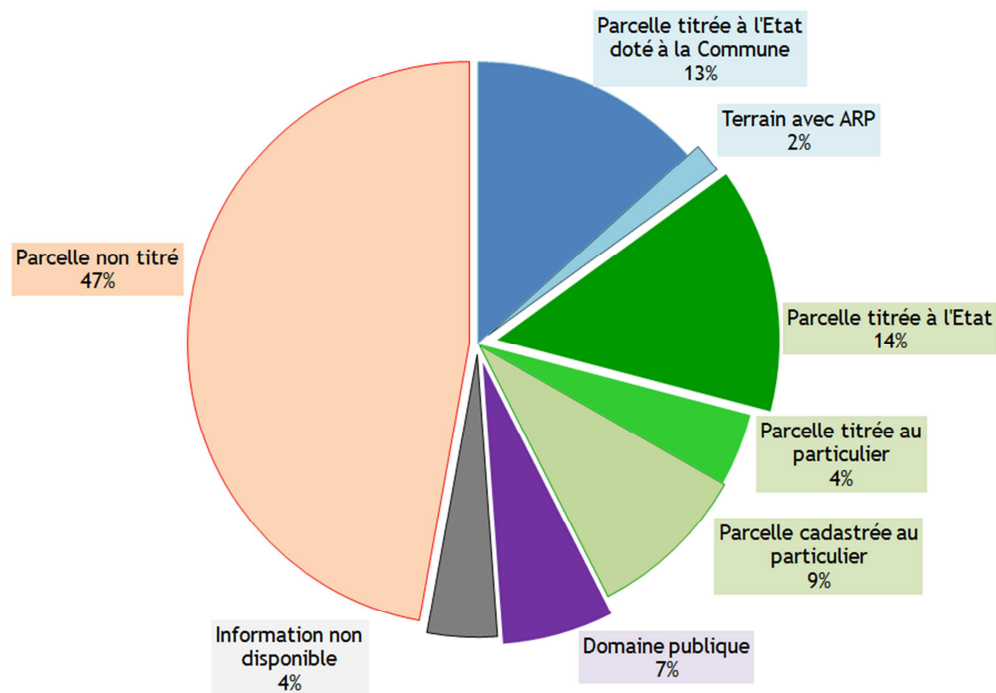


Figure 6 : Répartition des statuts juridiques des terrains dans la Commune de Miadanandriana

Source : Monographie de la Commune rurale de Miadanandriana 2010

La figure ci-dessus montre que, 47% des terrains à Miadanandriana sont non-titrés et appartiennent encore aux services fonciers déconcentrés de les gérer, 13% sont gérés par le guichet foncier local ; 9% du territoire sont cadastrés mais on ignore si il s'agit tous de « cadastre indigène » ou non. 2% de la totalité des terres dans la Commune de Miadanandriana sont attestés par des Actes de Reconnaissance de droits de Propriétés (ARP) ou certificat foncier.

7.2. La confusion de rôles entre le CIRDOMA et le guichet foncier

Souvent, les usagers confondent les activités du guichet foncier avec celles du CIRDOMA. Le guichet foncier a été mis en place pour gérer les propriétés privées non titrées. Comme une assez grande proportion des terrains de la Commune de Miadanandriana n'a pas été attribuée à la Commune, il est encore du rôle du service des domaines de s'occuper de la gestion de ces terrains. Avec la mise en place de telle administration de proximité, les usagers ont confondu son rôle avec celui des services des domaines n'ayant pas appréhendé les attributions de celle-ci. Ils reprochent alors au guichet de ne pas assurer ses tâches depuis ses cinq années d'existence.

Ceux qui ont compris le rôle du guichet foncier expriment leur désir d'étendre les compétences de ce dernier pour faciliter l'accès à la sécurisation foncière au niveau de la Commune. Pour eux, l'intérêt d'avoir un service de gestion foncière de proximité est de pouvoir accélérer le traitement des dossiers concernant leur terrain et d'éviter les va- et- vient vers Manjakandriana générant des surplus de coûts.

Le service que peut fournir le guichet foncier pour les terrains hors de sa juridiction est de donner les informations (propriétaire, statut...) d'après le PLOF en sa possession d'autant plus que ce plan n'est pas mis à jour et ne reflète pas l'exactitude des informations fournies.

Le souhait de pouvoir accéder à la sécurisation à moindre coût est tel que la population de la Commune de Miadanandriana fait abstraction du rôle attribué au guichet foncier et voudrait qu'il tienne un rôle identique à celle du CIRDOMA de Manjakandriana et donc de pouvoir traiter les dossiers des terrains quels qu'ils soient.

Chapitre 8. La situation actuelle dans la Commune de Miadanandriana : une insécurité foncière persistante

Avec les circonstances de la sécurisation foncière dans la Commune de Miadanandriana, la population essaie de trouver des solutions pour avoir un semblant de garantie de droit de propriété de ses biens. Le plus courant c'est le droit coutumier basé sur les actes sous seings privés.

8.1. Le droit coutumier : une pratique courante en milieu rural

La population de Miadanandriana, ayant des difficultés à l'accès à la sécurisation foncière, surtout pour les terrains ayant fait l'objet de l'opération cadastrale, s'est accommodée à la situation pour acquérir un semblant de garantie pour ses biens. En effet, selon une enquête effectuée dans le cadre du projet INTERREG SFAT¹¹ en 2005, le nombre de parcelles ayant fait l'objet de cette opération cadastrale est estimé à 15290. Parmi ces 15290 parcelles, 4278 sont concernés par les PVCB dont seulement 663 inscriptions ont réellement bénéficié de leur droit après le passage du tribunal terrier entre 1963 et 1973. Et seulement 155 de ces 663 parcelles ont fait l'objet d'une délivrance de titre foncier. Ces chiffres montrent la lenteur de la sécurisation foncière mais aussi l'incapacité du guichet foncier à accélérer les procédures de sécurisation des terres par rapport à leur statut.

Pourtant, la population a besoin d'une assurance ou d'une garantie sur ses biens et elle a hérité des habitudes de leurs aînés telles que « les petits papiers », pour attester leur droit de propriété. Les « petits papiers », noms donnés aux actes sous seing privés, sont effectués entre le vendeur et l'acheteur du terrain avec la présence de quelques témoins. Ils sont établis entre les deux parties et doivent être authentifiés auprès de l'arrondissement pour avoir une valeur juridique légale. Mais dans la plupart des cas, les concernés se contentent de les viser auprès des Chef fokontany et sont ainsi vulnérables face à des conflits fonciers imprévisibles.

8.2. La réforme foncière : une solution aléatoire pour la Commune de Miadanandriana

La réforme foncière a été lancée à Miadanandriana en 2006 pour régler les problèmes qu'il connaît depuis des décennies. Mais comment cette politique a-t-elle agi sur ces problèmes ? A-t-elle su apporter une solution ?

¹¹ INTERREG SFAT : Coopération interrégionale - Sécurité Foncière et Aménagement du Territoire

8.2.1. Les apports de la réforme foncière dans la Commune de Miadanandriana

La mise en place du guichet foncier de la Commune de Miadanandriana en 2006 a amené une nouvelle vision en matière de sécurisation foncière. Ainsi, par exemple, dans la majeure partie du Fokontany d'Ambohimanjaka qui n'a fait l'objet d'aucune opération cadastrale comme la plupart des fokontany de la Commune, les occupants des terrains ont des difficultés à obtenir une garantie juridique pour sécuriser leurs biens fonciers acquis avant 2005. L'introduction de la notion PPTN¹² a permis à de nombreux occupants de pouvoir jouir de leurs droits de propriété. La procédure est allégée et le coût est abordable pour une reconnaissance de leur droit et ils n'ont plus besoin de faire des kilomètres pour faire appel à un service compétent. Le recensement des terrains occupés, méconnus des services fonciers auparavant est désormais effectué grâce à la réforme foncière. Cela permettra de faciliter le prélèvement de l'impôt foncier, source de revenus du guichet foncier assurant son fonctionnement.

Le guichet foncier a été mis en place dans la Commune de Miadanandriana en 2006 pour amorcer la réforme foncière dans la Commune. Cette politique vise à régler les problèmes fonciers de la région et à apporter la sécurisation foncière. Les opérations cadastrales initiées par l'administration coloniale dans les années 30 ont restreint le champ d'action de la réforme foncière. Le guichet foncier est incompétent sur ces terrains alors que les conflits fonciers dans la Commune de Miadanandriana concernent en grande partie ces terrains, qui se manifestent lors de la résolution de succession ou lors des ventes de terrain. Durant les enquêtes ménages effectuées dans la Commune, presque la totalité des terrains sont encore inscrits au nom des grands parents des occupants, les mutations n'ont pas été effectuées d'autant plus que pour la plupart, les actes de notoriété n'ont pas été faits depuis deux générations. Ces différentes paperasses ne pourront se faire qu'à Manjakandriana, renvoyant ainsi la situation semblable à celui d'avant 2005.

8.2.2. Réflexions sur la question foncière à Miadanandriana

La question foncière est fondamentale dans la vie économique et sociale de la population en milieu rural à Madagascar. C'est un sujet qui mérite d'être approfondie et dont chaque point se doit d'être ausculté à la loupe pour qu'il s'adapte aux réalités sur terrain afin d'assurer une sécurisation foncière effective. En ce qui concerne la Commune rurale de

¹² PPTN : Propriété Privé Non-Titrée

Miadanandriana, la réforme foncière n'a résolu qu'une infime partie des problèmes qu'elle connaît en matière de gestion foncière.

La nouvelle législation foncière exige que les propriétés privées non-titrées soient dotées à la Commune pour qu'elles puissent être gérées par le guichet foncier mais seulement 13% de ces propriétés ont été attribuées à la Commune de Miadanandriana. Cette situation constitue un frein à la sécurisation foncière et la question de la source de ce facteur de blocage se pose. Cette question reste sans réponse et amène à des suppositions diverses. Est-ce un problème technique ou seulement un appât de gains pour certains au sein du service des domaines ? Dans le souci de régler les problèmes de sécurisation foncière, il faudrait accélérer le processus de dotation des terrains privés non-titrés à la Commune. Les causes de cette situation sont assez floues, or Miadanandriana est une Commune pilote en ce qui concerne la réforme foncière. Par cette action, l'Etat veut-il être prudent et aller petit à petit dans le fonctionnement du guichet foncier pour voir son efficacité et éviter de sombrer avec des prises de décisions hâtives ?

Les suppositions sur la question sont nombreuses mais rester sur des suppositions ne peut pas résoudre les problèmes fonciers de la Commune de Miadanandriana. La réforme foncière a été mise en œuvre pour résoudre les problèmes de sécurisation foncière à Madagascar et la Commune de Miadanandriana a été choisie comme l'une des Communes pilotes. Il faudrait traiter les problèmes à la source et voir quelles sont les solutions qui conviendraient à la situation réelle sur le terrain.

La première solution serait de doter en totalité les propriétés privées non-titrées à la Commune rurale de Miadanandriana pour être gérées par le guichet foncier local. Pour les terrains ayant fait l'objet de procédure de cadastration, l'Etat devrait envisager la promulgation d'une loi pour que le guichet foncier puisse les gérer et éviter les coûts supplémentaires dans le cadre du processus de sécurisation foncière. A part les appuis matériels, ces mesures doivent être accompagnées par des appuis techniques rigoureux afin que les activités du guichet foncier soient efficaces.

Si les points ci-dessus concernent l'Etat et la gestion foncière, un point n'est pas à négliger, l'« éducation » de la population. Souvent, la population n'appréhende pas en effet le concept de la sécurisation foncière. Elle s'est accommodée aux droits coutumiers et ne se soucie guère de la légalité des statuts de leurs possessions. Elle ne se rend compte de la situation qu'en cas de conflits et risque d'être dépossédée de ses biens. Des campagnes de

sensibilisation et d'éducation de la population pour l'initier à des notions de base sur la législation foncière sont nécessaires comme la création d'émissions radiotélévisées sur les lois foncières et les démarches à suivre en vue d'une sécurisation foncière; sensibilisation de la population rurale sur terrain sur les risques qu'ils encourent par la non-régularisation de la situation de leurs terres. Ces recommandations seraient bénéfiques pour la situation foncière de la Commune de Miadanandriana car lors des enquêtes ménages effectuées, bon nombre de personnes ne connaissent même pas la situation de leurs terres, si elles possèdent des papiers attestant leur statut ou non.

CONCLUSION

Le choix de la Commune de Miadanandriana comme Commune pilote pour la réforme foncière de 2005 a résolu une partie des problèmes de gestion foncière. La création du guichet foncier a permis aux usagers d'obtenir une garantie juridique de la possession de leur bien foncier par le biais du certificat foncier. A part la proximité du service foncier, le coût de la certification est abordable et le traitement de la demande est plus rapide que celui des services fonciers habituels.

Mais seulement une partie des problèmes de sécurisation foncière de la Commune a été résolue du fait de la limite de juridiction de la Commune rurale de Miadanandriana. Les problèmes persistent jusqu'à présent et la population essaie de trouver ses propres solutions à sa manière pour sécuriser ses biens, initiative qui accentue de plus en plus l'insécurité foncière.

CONCLUSION GENERALE

Les problèmes fonciers sont loin d'être résolus à Madagascar actuellement.

La mise en place du guichet foncier dans la Commune de Miadanandriana a fait naître l'espoir chez sa population. Avec la réforme foncière amorcée en 2005 et le choix de la Commune rurale de Miadanandriana comme une des Communes pilotes, les autorités malagasy ont voulu donner une solution aux problèmes fonciers de cette Commune. Le problème majeur consiste en une régularisation de la situation des terrains que ce soit pour les terrains cadastrés et titrés que pour les propriétés privées non titrées.

Il est indéniable que l'existence du guichet foncier dans la Commune de Miadanandriana a apporté un nouveau souffle en matière de gestion foncière pour la Commune. En effet, la population peut, désormais, régulariser la situation des propriétés privées non-titrées à un prix raisonnable sans faire des kilomètres à Manjakandriana où se situe les services des domaines et de la topographie, les seules institutions habilitées à gérer le foncier à Madagascar avant 2005. La création du certificat foncier facilite l'accès à la sécurisation foncière, un document ayant la même valeur juridique que le titre foncier. La population peut maintenant jouir de leur droit en tant que propriétaire des terrains qu'elle a mis en valeur.

Malheureusement, la juridiction du guichet foncier est limitée à 13% du total du territoire de la Commune. C'est en effet, la proportion de dotations en terrains faite à la Commune pour être gérés par le guichet foncier alors que ce dernier a été instauré pour faciliter la régularisation des cas des propriétés privées non titrées. Il ne fonctionne donc pas selon ce qu'il devrait être et constitue un frein à la sécurisation foncière dans la Commune de Miadanandriana.

Le cas des « cadastres indigènes », qui caractérisent la Commune de Miadanandriana, est un point essentiel de ce présent travail. Au terme de la recherche, force est de constater que la situation des terrains ayant fait l'objet de ces « cadastres indigènes » sont loin d'être régularisée. Le guichet foncier, n'étant pas habilité à gérer des terrains ayant déjà des « statuts juridiques », est impuissant face à cette situation, le ramenant presque à la case départ. La réforme foncière a, certes, amené quelques améliorations au niveau des services des domaines et des services topographiques mais les problèmes de ces usagers sont restés quasiment les mêmes en terme de coût et de temps. Presque la totalité de ces terres sont encore inscrites au nom de leurs grands-parents ou arrières grands-parents.

Une remarque essentielle de cette étude est l'ambiguïté de la situation des terrains dans la Commune de Miadanandriana concernant notamment ces « cadastres indigènes ». En effet, les documents les concernant n'ont pas été faciles à trouver, leur existence même dans la Commune est confuse puisqu'auprès du guichet foncier, il s'avère que les « cadastres indigènes » n'existent pas alors qu'auprès du PNF, leur existence est attestée. Et même, dans la monographie 2010 de la Commune rurale de Miadanandriana, le terme « cadastre indigène » n'apparaît pas dans la répartition des statuts des terres de la Commune. Un employé de l'ONG qui a rédigé cette monographie a nié l'existence de ces derniers. Une incohérence de connaissances de la situation foncière à Miadanandriana s'installe alors au niveau même des responsables de la Commune et de la gestion foncière.

La réforme foncière de 2005 est une initiative précieuse apportant une grande innovation sur la gestion foncière tant pour la Commune de Miadanandriana que pour l'ensemble de Madagascar. L'accès à la sécurisation foncière a été facilité mais de nombreux points restent en suspens ce qui concerne le cas de Miadanandriana. Malgré le moindre coût de la certification des propriétés privées non-titrées, la population a encore du mal à supporter ces frais. Mais c'est surtout le cas des terrains cadastrés qui devrait être revu car la population est aux abois face à sa situation. Elle a un service de gestion foncière de proximité qui lui est d'aucune aide par rapport à la situation de ses terres. La réforme foncière se doit d'être recadrée et de considérer le cas de la Commune de Miadanandriana pour essayer de résoudre les problèmes similaires dans d'autres régions de la Grande Ile.

Par ailleurs, les efforts engagés dans la réforme foncière ont été interrompus par la crise politique de 2009 ; les bailleurs de fonds comme le MCA se sont retirés, ruinant les efforts entrepris pour la réforme foncière. Mais le souhait est que les gouvernements qui se succéderont feront de la sécurisation foncière une priorité car c'est un des principaux fondements du développement économique de Madagascar.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES :

1. ANDRIANIRINA (N), RATSIALONANA (R.A.), BURNOD (P.), 2012. « *Décentralisation de la gestion foncière à Madagascar: quels effets en termes d'habilitation juridique des populations rurales ?* », Toulouse School of Economics, 31 pages.
2. ANDRIANJAFINALA (R. R. J.), 2006. « *Etablissement du plan local d'occupation foncière (PLOF) de la Commune rurale de Miadanandriana* ». Mémoire d'Ingénieur géomètre topographe, Département Information Géographique et Foncière (IGF), Ecole Supérieure Polytechnique d'Antananarivo (ESPA), Université d'Antananarivo
3. Association du Notariat francophone, 2010. « *Mission d'audit du foncier à Madagascar* ». 65 pages
4. AUBERT (S.), KARPE(P.), RAZAFIARISON (S.), RALAMBOMANANA (K.), RANAIVOSON (A. T.), DELCOURT (C.), RAKOTONANDRASANA (T.), FABRE (C), BERTRAND (A), « *Pluralisme juridique et sécurisation foncière dans une Commune cadastrée. Le cas de Miadanandriana* ». 2008, 14 pages.
5. BIDOU (J. E.), DROY (I), RASOLOFO (P.), 2006. « *Inégalités sociales et inégalités foncières: les, défis de la sécurisation foncière à Manjakandriana (Madagascar)* », Colloque international "Les frontières de la question foncière – At the frontier of land issues", Montpellier, 25 pages.
6. BOUE (C.), 2008. « *Déterminants des stratégies de sécurisation foncière dans un contexte de réforme institutionnelle à Madagascar. Etude de cas dans la Commune rurale de Faratsiho, Hautes Terres malgaches* ». Mémoire de Master Recherche 2, Économie et Gestion du Développement Agricole, Agro-alimentaire et Rural, Faculté de Sciences Économiques, Université de Montpellier I.
7. COMBY (J.), 2012. « *Sécurisation foncière dans les pays du sud : Les limites du modèle malgache* », Etudes foncières n° 158, 5 pages
8. COMBY (J.), DURAND (J-M.), JONCKHEERE (S.), LIVERSAGE (H.), MATHIEU (P.), MERAT (J.), NOURRISSAT (D.), RAPARISON (E.), RAMBOARISON (R.), SAVOURE (D.), 2011. « *Evaluation de la réforme foncière à Madagascar : Rapport final synthétique* ». MATD, Observatoire du foncier, PNF, 42 pages.
9. COMBY J., 2011. « *Evaluation de la Réforme foncière à Madagascar* ». MATD, Observatoire du foncier, PNF, 81 pages

10. DEHECQ (G.), 2000. « *La Sécurisation Foncière Relative à Madagascar* ». Ecole Supérieure des Géomètres et Topographes, Conservatoire National des Arts et Métiers, 82 pages.
11. DROY (I.), RASOLOFO (P.), BIDOU (J. E.), 2010. « *Pauvreté et sécurisation foncière : les atouts et incertitudes d'une gestion décentralisée à Madagascar* ». Taloha, 15 pages.
12. DROY (I.), RASOLOFO (P.), BIDOU (J.E.), 2006. « *Décentralisation foncière à Madagascar* », GRAIN DE SEL, N°37, 2 pages
13. EVERS (J.T.M.), HAAK (M. V. D.), LINGNAU (I.), LOKHORST (N.), PRONK (C.), 2006, « *Lois nationales et pratiques locales: Conflit de compétences dans la gestion foncière à Madagascar* ». Taloha, 10 pages.
14. FAIVRE (C.), 2000. « *La Gestion Foncière Urbaine à Madagascar... Un enjeu d'efficacité dans la décentralisation* ». Mémoire d'Ingénieur E.S.G.T, Paris, Ecole Supérieure des Géomètres et Topographes.
15. HARDI, 2010. « *Monographie de la Commune rurale de Miadanandriana* ». 31 pages.
16. INTERREG-SFAT, 2006. « *Bilan de la communication, de la formation et de la capitalisation du Projet SFAT – Réunion-Madagascar 2004-2006* ». 22 pages
17. KATY (M.), 2011. « *Appropriations foncières à grande échelle-Quelles interactions au niveau local à Madagascar ?* ». Mémoire de fin d'études, Ecole supérieure d'Agro-Développement International, (ISTOM)
18. MERAT (J.), RAPARISON (E.), 2011. « *Evaluation de la réforme foncière à Madagascar : Décentralisation de gestion foncière* ». Intercoopération Suisse, SAHA, 16 pages.
19. Observatoire du Foncier, 2007. « *Bilan à mi-parcours des premiers Guichets fonciers : Ambatofinandrahana, Faratsiho, Amparafaravola, Ampasina Maningory* », 55 pages.
20. Observatoire du Foncier, 2012. « *Les "petits papiers" : une pratique de sécurisation locale des droits fonciers* ». article 79, 5 pages.
21. PELERIN (E.), RAMBOARISON (R.), 2006, « *Expérience récente de Madagascar et du Programme National Foncier* ». Etude de cas national, 59 pages.
22. PNF-MAEP 2005. « *La Lettre de Politique Foncière* », 12 pages.
23. PNF-MAEP, 2006. « *Rapport d'activités* ». 16 pages.

24. PNF-Observatoire du foncier, 2008. « *Décentralisation de la gestion foncière : un premier bilan synthétique* ». 26 pages.
25. PROUIN (L.), 2008, « *L'Administration Foncière de Proximité : Cas du Guichet Foncier de la Commune d'Ankilizato* » Etude De Cas Programme Pays Madagascar. Institut Supérieur Technique d'Outre-Mer, 24 pages.
26. RAHARISON (H.), RAZAFIARIJAONA (J.), RAPARISON (E.), 2013. « *Etude et analyse des textes juridiques sur le foncier, la gestion forestière, le développement rural, l'aménagement du territoire et la décentralisation* ». Projet PARRUR, 95 pages.
27. RAISON (J-P.), 1969. « *Les travaux du service topographique et leur utilisation en sciences humaines* ». Edition ORSTOM, Madagascar, Revue de géographie N°14, Faculté des Lettres, Laboratoire de Géographie, Université de Madagascar, 22 pages.
28. RAKOTOSIHANAKA (P.), 1995. « *L'espoir dans la terre* ». Intercoopération Suisse, 42 Pages.
29. RAKOTOVAO (J. H.) ,2011. « *Gestion foncière décentralisée et accès des groupes vulnérables à la sécurisation foncière : cas de la Commune rurale de Soavinandriana Itasy* ». Mémoire de Maîtrise, Département de Sociologie, Faculté de Droit, d'Economie, De Gestion et de Sociologie (DEGS), Université d'Antananarivo.
30. RAKOTOZAFY (T.), 2012, « *Evaluation de la réforme foncière à Madagascar* », Observatoire du foncier, article n°63, 4 pages.
31. RAKOTOZAFY (T.), 2012. « *La méconnaissance des textes et des procédures foncières est la principale source de conflits fonciers dans les régions des Hautes terres* ». Observatoire du foncier, 3 pages.
32. RAMAROLANTO-RATIARAY, 2009. « *Nouveaux regards sur l'accès à la terre en droit foncier de Madagascar* ». Rencontres Lascaux, Nantes, France, 4 pages.
33. RANDRIAMIARAMANANA (D. F.), 2009. « *Population et Développement, Logiques sociales et économiques des premiers bénéficiaires des certificats fonciers dans la Commune rurale de Soavinandriana* ». Mémoire de DEA, Université Catholique de Madagascar
34. ROCHEGUDE (A.) ,2010. « *La nouvelle politique foncière de Madagascar, L'invention de la propriété gasy* » .LAJP Université Paris I, 15 pages.

35. ROCHEGUDE (A.), 2004. « *LA MISE EN PLACE DE GUICHETS FONCIERS A MADAGASCAR, Contribution à la décentralisation de la gestion foncière* ». CIRAD, 70 pages.
36. SANDRON (F.), 2008. « *Population rurale et enjeux fonciers à Madagascar* » ; Editeur Scientifique, CITE & Edition Karthala, 238 pages.
37. SIF (SOLIDARITE DES INTERVENANTS SUR LE FONCIER), 2012. « *Réflexions stratégiques autour de l'accès des pauvres à la terre, des problématiques aux orientations stratégiques pour un engagement renforcé et durable* », 16 pages.
38. SIF, International Land Coalition, 2012. « *Rapport de l'atelier national de lancement du processus de formulation de la stratégie d'engagement national (NES) pour une gouvernance foncière en faveur des pauvres* », 16 pages.
39. TEYSSIER (A.), RAVELOMANANTSOA (Z.), 2007. « *L'Information géographique, clé de voute de la réforme foncière malagasy* ». Géocongrès, Québec.
40. TEYSSIER (A.), 2010. « *Décentraliser la gestion foncière* ». CIRAD, 4 pages.
41. THALGOTT (E.), 2009. « *Problématiques foncières à Madagascar. La réforme foncière à Madagascar* », France, 23 pages.

WEBOGRAPHIE :

1. www.thesemalagasy.mg
2. www.observatoire-foncier.mg
3. www.taloha.mg

ANNEXES :

Annexe 1 :

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

EXPOSE DES MOTIFS

La loi n° 2005-019 du 17 octobre 2005 fixant les principes régissant les différents statuts des terres à Madagascar a déterminé le droit de propriété dont celui des propriétés foncières privées non titrées, ouvrant ainsi le choix à l'usager pour la sécurisation de son droit de propriété entre la procédure fondée sur l'immatriculation et celle de la certification objet de la présente loi.

Celle-ci définit ces propriétés foncières privées non titrées et en détermine leur mode de gestion.

La loi s'applique ainsi à toutes les terres occupées de façon traditionnelle, qui ne sont pas encore l'objet d'un régime juridique légalement établi ; que ces terres constituent un patrimoine familial transmis de génération en génération, ou qu'elles soient des pâturages traditionnels d'une famille à l'exception des pâturages très étendus qui feront l'objet d'une loi spécifique.

Conformément au principe de décentralisation de la gestion foncière affirmé par la loi de cadrage citée plus haut, il appartient aux Collectivités Décentralisées de base de mettre en place des Services appelés « Guichet Foncier » au sein de leur Administration pour gérer le régime de ces propriétés foncières non titrées.

A cet effet, un certain nombre de conditions sont exigées pour un fonctionnement normal de l'institution.

Ainsi, la Collectivité Décentralisée de base doit mettre en place un plan local d'occupation foncière qui présente les différentes situations foncières de son territoire tels les domaines publics et privés de l'Etat, des collectivités décentralisées ou autres personnes morales de droit public, les aires à statuts particuliers, la propriété foncière titrée et éventuellement la délimitation des occupations existantes sur son territoire. Le plan local d'occupation foncière constitue un outil d'information cartographique de gestion rationnelle des terres par la Collectivité Décentralisée.

De plus, la Collectivité est tenue d'intégrer dans son budget le fonctionnement de ce service et elle doit également disposer de personnel formé à la gestion foncière.

L'objet de ce Service foncier communal est de réaliser la reconnaissance de droits de propriété sur les parcelles occupées. Un acte de reconnaissance de droit de propriété, appelé « certificat foncier », sera délivré à l'occupant à la suite d'une procédure dont les différentes étapes sont tracées dans la présente loi.

Les demandes de reconnaissance de droit de propriété peuvent être formulées soit à titre individuel, soit par des Collectivités Décentralisées ou des groupements légalement constitués pour le besoin de leurs membres ou par des individus.

La procédure instituée pour cette reconnaissance de droit se rend simple et se déroule essentiellement au niveau de la Collectivité de base. Il a été prévu toutefois des mesures pour régler les litiges qui auraient persisté après les différentes mesures de règlement préconisées dans la loi.

Le certificat de reconnaissance du droit de propriété délivré à l'issue de la procédure constitue pour le propriétaire la preuve de son droit sur sa propriété à l'instar du titre de propriété du régime foncier des propriétés titrées.

A cet effet, le propriétaire pourra exercer tous les actes juridiques portant sur le droit et leurs démembrements reconnus par les lois en vigueur, liés à la propriété titrée, tels que les ventes, les échanges, la constitution d'hypothèque, le bail, l'emphytéose, la donation entre vifs. La propriété pourra également être transmise par voie successorale.

Enfin, le certificat foncier peut être transformé en titre foncier d'immatriculation auprès des Services déconcentrés de l'Etat chargés de la gestion du foncier, selon une procédure qui sera déterminée par le texte spécifique afférent au régime des propriétés privées titrées.

Tel est l'objet du présent projet de loi.

REPOBLIKAN'I MADAGASIKARA

Tanindrazana –Fahafahana-Fandrosoana

PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE LOI N° 2006-031 DU 24 NOVEMBRE 2006 Fixant le régime juridique de la propriété foncière privée non titrée

L'Assemblée Nationale et le Sénat ont adopté en leur séance plénière respective en date du 11 octobre 2006 et du 18 octobre 2006,

LE PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE,

Vu la constitution, Vu la décision n° 24-HCC/D3 du 22 novembre 2006 de la Haute Cour Constitutionnel Promulgue la loi dont la teneur suit :

CHAPITRE I DISPOSITIONS GENERALES

Section 1 Définition

Article premier : Le régime juridique de la propriété foncière privée non titrée est celui qui s'applique aux terrains qui ne sont ni immatriculés, ni cadastrés, et dont l'occupation est constatée par une procédure définie par la présente loi.

Section 2 Champ d'application

Art. 2. – Le régime juridique de la propriété foncière privée non titrée est applicable à l'ensemble des terrains, urbains comme ruraux : -faisant l'objet d'une occupation mais qui ne sont pas encore immatriculés au registre foncier ; -ne faisant partie ni du domaine public ni du domaine privé de l'Etat ou d'une Collectivité Décentralisée ; -non situés sur une zone soumise à un statut particulier ; -appropriés selon les coutumes et les usages du moment et du lieu.

Le régime juridique de la propriété foncière privée non titrée ne s'applique pas aux terrains qui n'ont jamais fait l'objet ni d'une première occupation ni d'une première appropriation lesquels demeurent rattachés au Domaine privé de l'Etat.

En aucun cas, une Collectivité Décentralisée ne peut faire valoir une quelconque présomption de domanialité sur la propriété foncière privée non titrée.

Section 3 Gestion administrative de la propriété foncière privée non titrée

Art. 3. -La gestion de la propriété foncière privée non titrée est de la compétence de la Collectivité Décentralisée de base.

A cet effet, celle-ci met en place un service administratif spécifique dont la création et les modalités de fonctionnement seront déterminées par décret.

A cette fin, la Collectivité Décentralisée adopte les éléments budgétaires, en recettes et en dépenses, permettant de financer le fonctionnement dudit Service.

A peine de nullité, aucune procédure de reconnaissance de droits d'occupation ne peut être engagée par la Collectivité Décentralisée avant la mise en place du service, en exécution d'un budget délibéré et validé a priori par l'autorité compétente, et la mise en place d'un Plan Local d'Occupation Foncier.

Du plan local d'occupation foncière (PLOF)

Art. 4. -Le plan local d'occupation foncière est un outil d'information cartographique de base :

- délimitant chaque statut de terres avec un identifiant spécifique,
- précisant les parcelles susceptibles de relever de la compétence du service administratif de la Collectivité Décentralisée de base,
- permettant de suivre l'évolution des situations domaniales et foncières des parcelles situées sur le territoire de la Collectivité Décentralisée de base.

La collectivité décentralisée de base, en collaboration avec les Services domaniaux et topographiques déconcentrés territorialement compétents, met en place selon ses moyens, à l'échelle de son territoire, le plan local d'occupation foncière. Sont notamment reportés sur le Plan Local d'Occupation Foncière les parcelles objet d'un droit de propriété foncière titrée, ou relevant du domaine public.

Le Service foncier de la Collectivité Décentralisée tient également un fichier d'information concernant les terrains non titrés conformément aux mentions sus précisées.

Les droits portant sur les parcelles prises en considération dans le Plan Local d'Occupation Foncière, sont ceux qui sont établis selon la législation spécifique propre à chaque catégorie de terrains.

Toutes les opérations ainsi que les mises à jour obligatoires des informations effectuées sur le PLOF sont communiquées réciproquement entre le Service décentralisé de la Collectivité et le Service déconcentré territorialement compétent.

Les informations contenues dans les Plans Locaux d'Occupation Foncière détenus par le Service décentralisé de la Collectivité et le Service déconcentré territorialement compétent doivent être conformes.

CHAPITRE 2 DE LA RECONNAISSANCE DE DROIT DE PROPRIETE SUR LES TERRAINS NON TITRES

Section 1 De la demande de reconnaissance de droit de propriété

Art. 5. – La demande de reconnaissance de droit de propriété sur les terrains non titrés occupés peut être collective, ou individuelle.

Elle est conditionnée à la mise en place préalable d'un Plan Local d'Occupation Foncière selon les modalités fixées à l'article 4 ci-dessus, et au dépôt d'un dossier de demande selon des modalités qui seront déterminées par décret.

Paragraphe 1 Des demandes collectives

Art. 6. – La demande collective peut émaner soit d'une collectivité décentralisée soit d'un groupement d'occupants constitué conformément aux dispositions légales en vigueur.

Art. 7. -Lorsque la demande émane d'une collectivité décentralisée, elle doit être formulée par le responsable de l'exécutif local en application d'une délibération.

Art. 8. -Un groupement d'occupants de nationalité malagasy, régulièrement constituée peut demander à la Collectivité Décentralisée territorialement compétente, la mise en œuvre de la procédure de reconnaissance de la propriété privée non titrée au profit : a-soit de ses membres ; b-soit du groupement lui-même ; c-soit des deux à la fois après délibération conformément à ses statuts.

La demande doit mentionner la description des limites et la détermination approximative de la zone.

Art. 9. -Lorsque la demande émane d'un groupement, elle doit être formulée par le représentant légal de celui-ci ou la personne déléguée à cette fin, dans les conditions prévues par les statuts. Les membres du groupement peuvent aussi, s'ils le souhaitent et si les conditions légales sont réunies, demander à l'Administration foncière compétente l'établissement de titres fonciers.

Paragraphe 2 Des demandes individuelles

Art. 10. -Lorsque la demande émane d'un individu, celui-ci doit avoir la capacité juridique, être de nationalité malagasy et être détenteur du terrain dans des conditions fixées par l'article 33 de la loi n°2005-019.

Section 2 De la procédure de reconnaissance

Art. 11. – Pour la reconnaissance de droits de propriété sur les terrains non titrés occupés, le service compétent de la Collectivité Décentralisée met en œuvre une procédure répondant aux conditions suivantes :

a) La procédure doit être publique et contradictoire.

A cette fin, des mesures de publicité sont prises pour permettre à toute personne intéressée d'émettre des observations ou de former d'éventuelles oppositions.

Les modalités d'application du présent alinéa seront fixées par décret.

b) Cette procédure est menée par une commission de reconnaissance locale, dont la composition est fixée comme suit :

-Le Chef de l'Exécutif de la Collectivité de base du lieu de la situation des terrains ou son représentant ; -Le(s) Chef(s) de Fokontany, du lieu de la situation des terrains occupés objet de la reconnaissance ; -Des Raïamandreny du Fokontany choisis sur une liste établie annuellement par le chef Fokontany sur proposition de la population de celui-ci, et publiée sur les placards de la Collectivité Décentralisée ainsi que du ou des Fokontany intéressés

Les membres de la commission choisissent leur président.

Un agent du Service Administratif concerné de la Collectivité Décentralisée de base assure le secrétariat de la commission

c) Le Chef de l'Exécutif local fixe par décision, la date de la reconnaissance, nomme et convoque les membres de la commission. La décision, outre sa notification au demandeur, est affichée sur les placards administratifs de la collectivité locale de base jusqu'à la date de la reconnaissance sur le terrain.

La date de la décision est le point de départ de la période de publicité et de recevabilité des oppositions, dont la durée sera fixée par décret. d) L'opération de reconnaissance, publique et contradictoire, consiste en :

- L'identification de (des) la parcelle(s) objet de la demande de reconnaissance ; La constatation des droits d'occupation conformément aux dispositions de l'article 33 de la loi n° 2005 - 019 du 17 octobre 2005.
- La réception des observations et oppositions éventuelles ;
- Le règlement amiable des litiges et oppositions. A l'issue de l'opération de reconnaissance, sur les lieux, un procès-verbal est dressé et signé avec avis motivé par les membres de la commission, les riverains et les demandeurs après lecture publique devant les assistants.

Art. 12. -Les oppositions peuvent être formulées verbalement lors des opérations de reconnaissance ou par écrit adressées ou déposées au service foncier compétent de la Collectivité de base ou au moment de la reconnaissance. Les oppositions sont recevables à compter de la date du dépôt de la demande jusqu'à l'expiration d'un délai de 15 jours après la date des opérations de reconnaissance. Seules seront recevables les oppositions fondées sur une emprise réelle dans les conditions de l'article 33 de la loi précitée. Les oppositions non tranchées lors de la reconnaissance sont mentionnées au procès-verbal. Le règlement des oppositions est soumis à la sentence arbitrale préalable du président de l'organe délibérant, assisté de deux conseillers. La sentence arbitrale est susceptible de recours dans les vingt jours de sa notification devant le Tribunal Civil qui statue en dernier ressort suivant la procédure des référés. La délivrance du certificat de reconnaissance de droit de propriété privée non titrée est suspendue jusqu'à l'obtention d'une décision définitive.

Section 3 De la délivrance de certificat foncier

Art. 13. -A l'expiration du délai s'il n'y a pas d'opposition, le Service administratif compétent établit le(s) certificat(s) de reconnaissance du droit de propriété privée non titrée portant sur le(s) terrain(s)

occupé(s) objet de la demande. Le certificat foncier est signé par le Chef de l'exécutif de la Collectivité Décentralisée de base. La remise du certificat foncier ne peut intervenir qu'après paiement des droits et redevances y afférents. Le Service Administratif compétent met à jour le Plan local d'occupation foncière en y reportant les parcelles ayant fait l'objet de la procédure de reconnaissance de droit.

Section 4 Valeur juridique du certificat foncier

Art. 14. -Les droits de propriété reconnus par le certificat sont opposables aux tiers jusqu'à preuve contraire.

Les litiges et contestation relatifs à ces droits de propriété seront réglés selon les dispositions du chapitre 5 de la présente loi.

Art. 15. -En cas de non concordance entre les mentions portées au certificat foncier et celles des documents du Service Administratif compétent de la Collectivité Décentralisée de base, ces dernières font foi.

Art. 16. -En cas de détérioration ou de perte du certificat foncier, il peut être procédé à son remplacement selon les modalités fixées par décret.

CHAPITRE 3 GESTION DE LA PROPRIETE FONCIERE PRIVEE NON TITREE

Art. 17. -Le droit de propriété foncière privée non titrée reconnu par un certificat foncier, permet au détenteur de celui-ci d'exercer tous les actes juridiques portant sur des droits réels et leurs démembrements reconnus par les lois en vigueur.

Le régime juridique de ces droits réels prévu dans la propriété titrée est applicable à ceux de la propriété non titrée, sous réserve de la disposition de la présente loi.

Ces actes doivent être inscrits aux documents du Service Administratif compétent pour être opposables aux tiers.

La procédure en matière de saisie des droits est celle fixée par le Code de Procédure civile concernant les immeubles ni immatriculé ni cadastré.

Les modalités de mise à jour des documents seront fixées par décret.

Lorsque l'acte emporte transfert du droit de propriété foncière privée non titrée, le certificat initial est retiré entre les mains du détenteur, annulé et remplacé par un nouveau certificat au nom du nouveau titulaire du droit.

Art. 18. -La vacance constatée dans l'exercice d'un droit de propriété foncière privée non titrée constitue un motif de déchéance de ce droit entre les mains de son titulaire.

La vacance consiste dans le fait pour la personne qui détient le droit de propriété de ne pas se comporter comme propriétaire pendant une période continue de dix ans sauf motif de force majeure.

La procédure spécifique permettant d'établir la vacance sera déterminée par décret.

Cette déchéance prononcée par le Tribunal Civil du lieu de la situation de l'immeuble a pour effet de mettre en place une curatelle de la gestion de l'immeuble, confiée au Service foncier Déconcentré de l'Etat pour une période maximale de deux ans, à l'expiration de laquelle le tribunal, à défaut de manifestation d'intérêt du propriétaire détenteur du certificat foncier, prononce le transfert du droit de propriété au Domaine privé de l'Etat.

Art. 19. -Toutes inscriptions et modifications effectuées sur les documents du Service Administratif de la Collectivité Décentralisée de base doivent être communiquées aux Services fonciers déconcentrés de l'Etat pour mise en concordance de l'information foncière, selon des modalités qui seront fixées par décret.

Art. 20. -Conformément aux dispositions de l'article 24 de la loi n° 2005 019 du 17 octobre 2005 fixant les principes régissant les statuts des terres, le titulaire du certificat peut requérir la transformation de celui-ci en titre foncier selon les modalités fixées par décret et conformes aux dispositions sur la propriété foncière titrée.

Art. 21. -La transformation du certificat de reconnaissance de droit de propriété en titre foncier ne peut intervenir qu'après bornage de la parcelle conformément aux dispositions légales et réglementaires en vigueur, et le cas échéant après règlement définitif du contentieux.

La date du bornage constitue le point de départ du délai d'une durée de 15 jours ouvrables qui doit permettre de purger les oppositions et d'enregistrer les demandes d'inscription.

Les modalités de transformation du certificat foncier en titre foncier seront fixées par décret.

Art. 22. -Après immatriculation de la parcelle et création du titre foncier, la Circonscription domaniale et foncière notifie au Service Administratif compétent de la Collectivité Décentralisée de base, la création du titre, pour mise à jour du Plan Local d'Occupation Foncière et du registre parcellaire.

CHAPITRE 4 SANCTIONS

Art. 23. -Toutes les formalités et procédures prévues aux articles 2 à 14 de la présente loi sont prescrites à peine de nullité.

Cette nullité peut être soulevée par toute personne intéressée ou à l'occasion de l'exercice du contrôle de légalité prévu par la législation relative à la Décentralisation.

CHAPITRE 5 REGLEMENT DES LITIGES ET CONTENTIEUX

Art. 24. -Tout litige relatif à l'application de la présente loi concernant un droit réel immobilier soulevé soit par l'Administration soit par un particulier relève de la compétence exclusive du Tribunal civil.

Art. 25. -Le règlement des litiges ou des oppositions entre particuliers, relatifs à propriété foncière non titrée doit être recherché au préalable par la procédure de conciliation et d'arbitrage légalement applicable au niveau de la Collectivité concernée, avant de pouvoir être soumis au Tribunal compétent.

CHAPITRE 6 DISPOSITIONS TRANSITOIRES

Art. 26. -Jusqu'à la mise en place des Services Administratifs des Collectivités de base chargés de gérer les propriétés foncières non titrées, les Services déconcentrés de l'Etat, outre leurs compétences de droit commun en matière domaniale et foncière, assurent la gestion des parcelles dans les conditions de la présente loi et de celle relative aux Collectivités Décentralisées de base.

CHAPITRE 7 DISPOSITIONS FINALES

Art. 27. -Les modalités d'application de la présente loi seront fixées par la voie réglementaire.

Art. 28. -La présente loi sera publiée au Journal Officiel de la République. Elle sera exécutée comme loi de l'Etat.

Annexe 2 : Questionnaire ménage

FICHE D'ENQUETE MENAGE-MIADANANDRIANA

I. IDENTIFICATION DU MENAGE

N° Fiche d'enquête : ____/____/____/

Date de l'enquête: ____/____/2011

Lieu de l'enquête : _____

Heure de début et heure de fin de l'enquête : ____h/____mn à ____h/____mn

Nom de la personne enquêtée :

Fokontany				
Hameau/Village				
ID ménage				
Nom du chef de ménage				
Sexe	F : <input type="checkbox"/>		M : <input type="checkbox"/>	
Niveau d'instruction	NS <input type="checkbox"/>	Primaire <input type="checkbox"/>	Secondaire I <input type="checkbox"/>	
	Secondaire II <input type="checkbox"/>	Universitaire <input type="checkbox"/>		
Statut matrimoniale	Marié(e) <input type="checkbox"/>	Divorcé (e) <input type="checkbox"/>	Veuf (ve) <input type="checkbox"/>	Célibataire <input type="checkbox"/>
Foyer	Nombre de personnes :			
Parcelles	Nombre total :			

II. SITUATION DU/ DES TERRAIN(S)

Caractéristiques	Terrain I	Terrain II	Terrain III	Terrain IV
Numéro parcelle				
Nom du site :				
Surface (ares)				
Mode d'acquisition <i>(1) Héritage</i> <i>(2) Achat</i> <i>(3) Solam-pangady</i> <i>(4) Autres*</i>				
Situation juridique <i>(1) Titré</i> <i>(2) Borné</i> <i>(3) Cadastre</i> <i>(4) Certificat foncier</i> <i>(5) Autres*</i>				
Position topographique <i>(1) Bas fond</i> <i>(2) Bas de pente</i> <i>(3) Pente</i> <i>(4) Sommitale</i>				

*à préciser

III ACTIVITES GENERATRICES DE REVENUS

III.1. Capital foncier

Mode de faire valoir	Nombre	Code parcelle
En propriété (1 vatra = 0,8ha)		
Location		
Empruntés		
Métayage		
Total		

III.2. AGRICULTURE

	Type	Surface cultivée	Récolte par an
Riziculture			
Cultures vivrières			
Cultures maraichères			
Arboriculture			
AUTRE*			

*Si oui, à préciser

III.3. Elevage

	Nbre/Qté	Destination
BOVIN (Têtes)		
PORCIN (Têtes)		
AVICULTURE (Têtes)		
APICULTURE (ruche)		
PISCICULTURE (m ²)		
AUTRE*		

*Si oui, à préciser

QUESTIONS OUVERTES

A quel nom est inscrit la plupart de vos biens fonciers ?

Avez-vous des preuves écrites que les terres que vous exploitées sont bien à vous ?

Avez- vous participé à l'opération « titre faobe » ?

Vos terres sont-elles concernées par la procédure de délivrance de certificat foncier et en avez-vous obtenu depuis la mise en place du guichet foncier ?

Trouvez-vous que la nouvelle politique foncière a apporté la sécurisation foncière dans votre localité ?

Quelles sont vos suggestions pour améliorer la politique foncière de Miadanandriana ?

TABLE DES MATIERES :

Remerciements

Résumé.....	i
Abstract.....	ii
Sommaire.....	iii
Table des illustrations.....	iv
Acronymes.....	vi
INTRODUCTION.....	1
Partie I. PROBLEMATIQUE, METHODES DE RECHERCHE ET TERMINOLOGIE.....	5
<i>Chapitre 1.</i> Problématique et démarche de recherche.....	5
1.1. La problématique.....	5
1.2. Les différentes étapes de la recherche.....	6
1.2.1. La documentation.....	6
1.2.2. Les travaux de terrain.....	7
1.3. La démarche adoptée pour les travaux de terrains.....	11
1.3.1. L'élaboration de l'échantillonnage.....	11
1.3.2. Les techniques de recueil d'informations.....	12
<i>Chapitre 2.</i> Terminologie et notion de base de la situation foncière à Miadanandriana.....	15
2.1. Terminologie foncière.....	15
2.2. La situation foncière à Miadanandriana.....	19
2.2.1. La notion de « cadastre indigène ».....	19
2.2.2. L'ambiguïté du statut des terres à Miadanandriana.....	21
CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE.....	21

PARTIE II. MIADANANDRIANA ET LA POLITIQUE FONCIERE, UNE HISTOIRE VIEILLE D'UN SIECLE.....	22
<i>Chapitre 3. Du royaume Merina à la réforme foncière de 2005.....</i>	<i>23</i>
3.1. Le foncier avant la première république : l'instauration des « cadastres indigènes ».....	23
3.1.1. La politique foncière initiée par le Royaume Merina.....	23
3.1.2. L'administration coloniale et le foncier.....	24
3.2. Les différentes politiques foncières depuis la première république.....	25
3.2.1. La situation foncière avant 2005.....	25
3.2.2. La réforme foncière de 2005.....	26
<i>Chapitre 4. Miadanandriana et les traits d'une Commune rurale.....</i>	<i>29</i>
4.1. Les conditions du milieu naturel dans la Commune de Miadanandriana.....	29
4.1.1. Un relief collinaire et accidenté.....	29
4.1.2. Les caractères géologiques de la Commune.....	32
4.2. Les activités génératrices de revenus de la population.....	34
4.2.1. L'agriculture : entre source de revenu et activité de subsistance.....	34
4.2.2. L'exploitation forestière : une activité très lucrative.....	36
<i>Chapitre 5. La valeur des terres et les besoins de la population à Miadanandriana.....</i>	<i>38</i>
5.1. La terre : un élément indissociable à la culture malagasy.....	38
5.1.1. Tanindrazana : la terre des ancêtres.....	38
5.1.2. La terre, centre d'intérêts économique et social à Miadanandriana.....	38
5.2. La pression démographique et les problèmes engendrés.....	39
CONCLUSION DE LA DEUXIEME PARTIE.....	40
PARTIE III. LA POPULATION ET LE FONCIER, UN PROBLEME RECURRENT.....	42
<i>Chapitre 6. Le Service des domaines de Manjakandriana.....</i>	<i>42</i>
6.1. Des problèmes administratifs ingérables.....	42
6.1.1. Des procédures d'immatriculation foncière lentes.....	42

6.1.2. Un service des domaines débordé à Manjakandriana : facteur de prolifération de la corruption.....	42
6.2. Miadanandriana-Manjakandriana : les problèmes engendrés par l'éloignement des services fonciers compétents.....	43
<i>Chapitre 7. Les activités du guichet foncier de Miadanandriana.....</i>	<i>44</i>
7.1. La mise en place du guichet foncier de Miadanandriana.....	44
7.1.1. Le guichet foncier : une institution décentralisée.....	44
7.1.2. Les procédures de la sécurisation foncière.....	46
7.2. La confusion de rôles entre le CIRDOMA et le guichet foncier.....	59
<i>Chapitre 8. La situation actuelle à Miadanandriana : une insécurité foncière persistante.....</i>	<i>51</i>
8.1. Le droit coutumier : une pratique courante en milieu rural.....	51
8.2. La réforme foncière : une solution aléatoire pour la Commune de Miadanandriana.....	51
8.2.1. Les apports de la réforme foncière dans la Commune de Miadanandriana.....	52
8.2.2. Réflexions sur la question foncière à Miadanandriana.....	52
CONCLUSION DE LA TROISIEME PARTIE.....	54
CONCLUSION GENERALE.....	55
REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES.....	57
WEBOGRAPHIE.....	60
ANNEXES.....	61
TABLE DES MATIERES.....	75