

REPOBLIKAN'I MADAGASIKARA

Tanindrazana – Fahafahana – Fandrosoana

MINISTERE DE L'AGRICULTURE
DE L'ELEVAGE ET DE LA PECHE

SECRETARIAT GENERAL

DIRECTION GENERALE DE L'AGRICULTURE, DE L'ELEVAGE ET DE LA PECHE

Projet d'appui au développement du Menage et de Melaky (AD2M)

ETUDE DE CAS PROGRAMME PAYS MADAGASCAR

Direction: Benoît Thierry, Chargé de Programme FIDA
Rédaction:

Laure Prouin – Institut Supérieur Technique d'Outre Mer
Aout 2008

L'Administration Foncière de Proximité :
Cas du Guichet Foncier de la commune d'Ankilizato

Sommaire

Contexte général

1. Mise en place d'une administration financière de proximité

- 1.1. Création du GF d'Ankilizato
- 1.2. Rôle des nouvelles structures foncières
- 1.3. L'acte de reconnaissance de droit de propriété : le Certificat Foncier
- 1.4. Matériels et outils de travail
- 1.5. Suivi et diffusion des données
- 1.6. Gestion financière

2. Méthode pour l'obtention d'un CF

2.1. Méthode standard

- 2.1.1. Description
- 2.1.2. Tarifs et modalités de paiement
- 2.1.3. Forces et faiblesses de la méthode

2.2. Nouvelle stratégie le *Karan-tany malaky* (« Certification rapide »)

- 2.2.1. Description
 - 2.2.1. a. Les demandes groupées
 - 2.2.1. b. Une phase ponctuelle
- 2.2.2. Tarifs et modalités de paiement
- 2.2.3. Forces et faiblesses de la méthode

3. Contraintes opérationnelles pour les AGF

4. Remarques générales

Contexte général

Madagascar connaît une crise domaniale traduite par une transition foncière, où la terre devient avant tout un bien marchand, les citoyens malgaches ont donc davantage recours à l'État, afin de faire valoir leurs droits du sol. La faible capacité de délivrance des Services Fonciers (SF) ne permet pas de répondre à une demande grandissante d'immatriculations individuelles. L'alternative de l'immatriculation foncière collective, le cadastre, est certes plus simple mais trop coûteuse, les opérations cadastrales sont rarement achevées. Les titres ne représentent qu'une faible proportion des biens, environ 1/15^{ième} du territoire, et deviennent parfois obsolètes car ils peuvent s'avérer en complet décalage avec la réalité, en raison de la rareté des enregistrements des mutations, des processus considérés complexes et onéreux par les usagers.

Plusieurs causes expliquent le constat actuel : des lois compliquées peu accessibles, partiellement mises à jours et rédigées majoritairement en français; la saturation et la paupérisation des SF aux budgets alloués dérisoires entraînant la dégradation des bâtiments, et le plus grave celle des plans et registres; et une procédure d'immatriculation individuelle complexe, longue et coûteuse, le délai d'obtention d'un titre peut dépasser 15 ans.

Des citoyens ont donc développé leur propre gestion locale. La création du droit foncier local est représentée par les « petits papiers », obtenus à moindre coût mais qui ne bénéficient seulement d'une reconnaissance locale, ils ne sont pas légaux. Dans les zones rurales, la majorité des terres ne sont pas enregistrés dans le système officiel.

La crise foncière repose sur le principe de domanialité de l'État, un régime de 100 ans, qui fait de lui l'unique propriétaire et gérant des terres non immatriculées et non cadastrées, en somme la majorité du territoire national, le tout sans les ressources financières ni les compétences suffisantes. Ce principe induit un schéma domanial extrêmement pyramidal, la reconnaissance des droits sur la terre est un transfert de l'État directement vers l'individu.

Face à ce contexte de crise foncière, l'insécurité foncière est généralisée, les conflits fonciers se multiplient, encombrant les tribunaux et déstabilisent le maintien de l'ordre public. Un climat favorable à la corruption par le monnayage d'actes administratifs, et non propice à l'investissement dû à la non garantie des droits sur une parcelle. La décentralisation est bloquée, le travail des collectivités territoriales est freiné par l'absence d'une cartographie mise à jour des occupations et des droits des terres. De plus, la fiscalité foncière ne peut être organisée, qui repose non pas sur la sécurisation mais sur le recensement de l'occupant propriétaire ou non, les budgets communaux restent donc dépendants des subventions de l'État, et surtout des bailleurs de fonds.

L'État n'arrive pas à répondre à la demande des citoyens, l'amélioration des services publics n'est possible que par l'adoption d'un nouveau système de gestion foncière et domanial. Et la suppression de la présomption de domanialité.

Déjà en 1999, l'État malgache avait engagé une importante réforme foncière pour régulariser le régime foncier qui a évolué dans les zones rurales et la décentralisation du système foncier. En 2005, avec l'adoption de la *Lettre de Politique Foncière*, le gouvernement a commencé l'implémentation d'une nouvelle réforme foncière.

La politique foncière a pour objectif principal de « *répondre à la demande massive en sécurisation foncière, dans de brefs délais et à des coûts ajustés au contexte économique, par la formalisation des droits fonciers non écrits et par la sauvegarde et la régularisation des droits fonciers écrits.* » (D'après la *Lettre de Politique Foncière*, 2005)

L'enjeu de la réforme foncière repose sur la décentralisation foncière et la « *réconciliation du légal et du légitime* », en rapprochant des pratiques foncières non reconnus de millions d'individus à des lois peu utilisées. Une nouvelle loi foncière en 2006 (LOI N° 2006-031) a

fixé le régime juridique de la propriété foncière privée non titrée, désormais l'usager a le choix pour la sécurisation de son droit de propriété entre la procédure fondée sur l'immatriculation (le titre) et celle de la certification (le certificat).

Le gouvernement malgache a entrepris la relance du Programme Nationale Foncier (PNF) en 2004, initialement engagé en 2002. Le PNF est une entité gouvernementale créée en 2005, chargée de l'appui à la mise en œuvre de la politique foncière, initialement sous la directive du Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche (MAEP) par le biais de la Direction des Domaines et des Services Fonciers (DDSF ou SF), et depuis mars 2008 du Ministère de la Réforme Foncière, des Domaines et de l'aménagement du Territoire (MRFDAT).

Un des objectifs du projet AD2M est d'appuyer la politique foncière au niveau national dans le cadre du PNF, et au niveau régional par des processus de sécurisation foncière et de droits du sol, dans le but d'améliorer l'accès des ruraux pauvres à la gestion des ressources en terre, groupes cibles visés par le Fond Internationale de Développement Agricole (FIDA). La politique foncière est un levier clef pour favoriser la sécurisation de l'investissement productif, et ainsi celle des revenus des producteurs.

Faciliter la gestion foncière décentralisée, et la reconnaissance des droits d'appropriation locaux est rendue possible par la création et la couverture nationale en administrations foncières de proximité, les Guichets Fonciers (GF). Ces services communaux vont gérer le régime des propriétés foncières non titrées. Le premier réseau de six GF pilote s'est mis en place en 2006, le premier GF créé à Madagascar date de juillet 2005, et la remise des actes de certification de février 2006.

Le projet va appuyer la mise en place et le fonctionnement des GF dans les deux régions du Menabe et du Melaky, cette activité s'inscrit dans la première composante du projet « Appui à la gouvernance locale et à la sécurisation foncière ». La démarche d'intervention du projet dans le domaine du foncier au niveau régional s'articulera autour des éléments suivants: diagnostic socio-foncier, planification des interventions, mise en place de GF communal dans les communes d'intervention, appui à la négociation et à la sécurisation des accords négociés, suivi, évaluation et capitalisation.

D'après le Rapport de Pré Évaluation (RPE), le projet se divise en deux phases de quatre ans, au total 21 communes rurales seront couvertes, au rythme de quatre communes par an pour l'année 1 à 4, et cinq pour l'année 5. En réalité, le projet a œuvré sur sept communes en 2007 (année 1), sur dix en 2008, le nombre n'est pas encore déterminé pour l'année 2009. Le Melaky doit répondre à certaines conditions, améliorer l'accessibilité et diminuer l'insécurité, pour que le projet puisse œuvrer dans cette zone. Les populations du Melaky sont très impatientes de voir le projet démarrer, puisque aucun projet de développement intervient dans cette région, hormis le projet financé principalement par l'Union Européenne ainsi que l'UNESCO se rapportant à la conservation et protection de l'environnement (site touristique des *Tsingy*, et protection de l'*ankoay*, l'aigle royal). La région a donc pris des dispositions avec notamment la construction de deux ponts qui apportent des améliorations sensibles, le projet va pouvoir démarrer en cette deuxième année 2008.

Le Menabe est la première zone d'intervention du projet, 14 communes seront bénéficiaires, cette région compte un bureau du SF, Madagascar en totalise 29. Le secteur agricole et de l'élevage est important, avec une dominante pour les productions vivrières, surtout rizicoles qui occupent de 75 à 80% des sols. La superficie des exploitations est en moyenne de 1Ha.

La commune rurale d'Ankilizato appartient au district de Mahabo situé dans le Menabe, elle fait partie des sept communes sélectionnées pour l'année 1.

Cette étude présente le GF pilote d'Ankilizato faisant partie des premiers GF mise en place à Madagascar, et le premier guichet opérationnel de la région Menabe.

1. Mise en place d'une administration financière de proximité

1.1. Création du GF d'Ankilizato

Le GF d'Ankilizato est opérationnel depuis 2006, la première demande de certification a été reçue en mars 2006 et le premier acte délivré en octobre 2006. Chaque GF est géré par deux Agents Guichet Foncier communaux (AGF). Les activités foncières sont coordonnées avec le projet AD2M, le Service Régional des Domaines (SRD) et le PNF.

Le don FIDA n°XX-ECP, démarré en février 2005, a permis la mise en place de cette gestion foncière décentralisée pilote. Le recrutement des AGF, l'aménagement et l'équipement du bureau, ainsi que la mise en place des Commissions de Reconnaissances Locales (CRL) ont été réalisés au cours de l'année 2005.

Les trois étapes nécessaires pour la création d'un GF sont :

- **La phase préalable** : diagnostic socio foncier pour étudier la faisabilité et déterminer les besoins, le montage financier, les partenaires...
- **La phase de constitution** : délibération de la commune, budget définitif, formations, création des CRL, les Plans Locaux d'Occupation Foncière PLOF...
- **Instruction de la demande** de sécurisation

Le projet AD2M apporte son appui financier depuis janvier 2008, par le biais du PNF régional, le gestionnaire des fonds, grâce au transfert du don FIDA au projet. AD2M collabore avec la cellule projet MCA (Millennium Challenge Account) qui gère les fonds du dispositif américain de financement MCC (Millennium Challenge Corporation). MCA finance une partie des équipements et mobiliers de bureaux de GF appuyés par AD2M.

Le PNF a assuré la formation des Agents Fonciers (AGF), et des membres de la Commission de Reconnaissance Locale (CRL). Ces agents ont été recrutés suivant une procédure de sélection où la commune, la Direction Régionale de Développement Rural (DRDR), les SF régionaux, et le PNF ont collaboré. Ils ont été formés en législation foncière, décentralisation, bonne gouvernance, informatique, communication et médiation.

Le bureau du GF communal a été installé dans l'ancien bâtiment de la mairie, près des nouveaux locaux de la mairie.

1.2. Rôle des nouvelles structures foncières

- **Le GF** a pour mission de formaliser les appropriations, et les transactions foncières (héritage, vente, cession...) dans le but d'accroître la sécurisation foncière. Ce service foncier va réaliser la reconnaissance de droits de propriété sur les parcelles occupées, et délivrera un acte appelé Certificat Foncier (CF).
- **La CRL** apportera son appui pour identifier l'appropriation de parcelles de terre et des terrains d'utilisation commune sous un système foncier coutumier. Elle sera chargée de la résolution des litiges, non en tant que juge mais en tant que médiateur.

Membres de la CRL :

- 2 AGF du GF
- Le maire ou son représentant
- Change selon } - Le chef du *Fokontany* (FKT) ou son représentant
- Le lieu d'intervention } - 2 *Ray aman-dreny* (membres du Comité Foncier de chaque hameau)

- **Le CRIF**, Centre de Ressources et d'Informations Foncières : Le service foncier communal d'Ankilizato est actuellement un GF standard pilote ou d'essai doté d'un ordinateur, mais il est destiné à devenir prochainement un CRIF, également désigné comme un guichet intercommunal. Il aura comme fonction d'assurer le traitement des données sur informatique de quatre autres GF papier situés aux alentours d'Ankilizato. Un agent communal CRIF va être recruté et formé pour gérer la récolte des informations foncières. Ces quatre administrations foncières de proximité sont « semi-opérationnelles » depuis août, leurs termes de références se limitent pour le moment aux campagnes de sensibilisation pour une période de trois mois et à la mise en place des CRL. Les GF papiers réceptionnent et traitent les demandes, mais c'est le CRIF doté du support informatique qui éditera les CF.

L'objectif du PNF est que 31 GF dont six CRIF soient opérationnels dans le Menabe avant la fin 2008, huit le sont actuellement.

- AD2M finance douze GF papier et deux CRIF, actuellement le GF d'Ankilizato est le seul fonctionnel. D'après le PTBA 2008 du projet, les 14 GF auraient dû être opérationnel à partir de mai 2008. Le projet financera 7 GF dans la région du Melaky.
- MCA finance les 17 autres GF dont quatre CRIF, six GF sont déjà opérationnels.

Le premier CRIF fonctionnel de la région situé dans la commue Mahabo, financé par MCA, a été inauguré le 30 août 2008. Ce GF était le deuxième créé après Ankilizato, première demande reçue en avril 2007, et première délivrance de CF en juin 2007.

Un autre GF à Ankilivalo est fonctionnel dans le Menabe, il est financé par l'Ambassade de France.

1.3. L'acte de reconnaissance de droit de propriété : le Certificat Foncier

Le CF est un document de reconnaissance légal qui garantit les droits de propriété sur une terre non titrée occupée. De la même manière que le titre de propriété du régime foncier des propriétés titrées. A cet effet, la valeur juridique d'un CF est la même que celle d'un titre, toutefois le CF est attaquant alors que le titre le devient uniquement s'il y a une deuxième délivrance, lors d'une mutation. Le CF ne peut être transformé en titre qu'après plusieurs démarches dont le bornage de la parcelle, effectué par les circonscriptions topographiques des SF. Pas d'opération de ce type à ce jour, ce régime juridique est encore récent.

Le droit de propriété foncière privée non titrée s'applique à l'ensemble des terrains urbains et ruraux :

- Non cadastrés et non immatriculés
- N'appartenant pas au domaine public ou privé de l'État, ou à une Collectivité Décentralisée
- Non soumis à un statut spécifique

Une demande de certification est également rejetée si une demande d'obtention d'un titre au SF est en cours. Ce qui pose un véritable problème puisque la plupart des demandes ont été déposées il y a plusieurs dizaines d'années et demeurent sans suite. Une solution est que le propriétaire adresse une lettre de demande d'annulation aux SF.

Si un propriétaire dispose de deux parcelles à des emplacements différents, il faudra deux CF. Des terres séparées par une route, ou une rivière peuvent faire l'objet d'un seul certificat sous réserve d'un accord avec la CRL.

Les certificats de reconnaissance sont délivrés par la mise en place d'une procédure nettement moins chère et moins longue que celle d'obtention d'un titre, le coût d'un titre est estimé à 600 000 Ar (240€). La demande d'un titre est adressée à la circonscription domaniale des SF déconcentrés qui doivent s'assurer de sa légitimité. Le dossier remonte ensuite aux plus niveaux de l'administration où seulement huit personnes sont habilités à signer ces actes d'attribution, attendus par un demi million d'usagers.

1.4. Matériels et outils de travail

Le Plan Local d'Occupation Foncière (PLOF) sera réalisé pour chaque commune.

Le PLOF est une carte numérisée des limites territoriales du patrimoine foncier de l'État, d'une commune, de ses habitants sur le territoire d'une commune.

Un prestataire est chargé des prises de vues aériennes ou orthophotoplans, ces images sont ensuite callées, superposées, sur les plans de repérage, utilisés par les services topographiques, sur lesquels figurent les statuts juridiques des terres. Il en résulte le PLOF, une rénovation et une digitalisation des plans de repérage. L'information concernant les titres fonciers sera réactualisée. C'est un outil d'information cartographique nécessaire pour parvenir à une gestion rationnelle des terres.

Une convention entre AD2M-PNF-MCA établie que MCA est chargé de trouver le prestataire afin de fournir les images aériennes de toutes les communes d'interventions du projet AD2M. Les SF préfèrent qu'il y ait un prestataire commun aux GF pour l'exécution des PLOF, afin de mieux préserver la confidentialité des dossiers.

Liste du matériel du GF d'Ankilizato (appartenant à la commune):

- Un groupe électrogène, Ankilizato n'est pas desservie en électricité.
- Un ordinateur
- Une imprimante
- Une photocopieuse
- Une machine à écrire
- Un double décimètre
- Deux motos tout terrain

Un GPS doit être délivré.

1.5. Suivi et diffusion des données

Les AGF enregistrent les informations foncières, en reportant les parcelles faisant l'objet de la procédure de reconnaissance de droit, à l'aide du logiciel *Arc View 3.0.* Ces données sont destinées au service topographique régional, chargé de la mise à jour des plans de repérages. Les AGF n'ont effectué qu'un seul dépôt de nouvelles données au SF, compte tenu du faible nombre de CF édités depuis l'ouverture du guichet. Les SF jouent un rôle clef dans l'élaboration et l'actualisation du PLOF.

Toutes inscriptions et modifications effectuées sur les documents administratifs du GF doivent être communiquées aux SF déconcentrés, pour mise en concordance de l'information foncière.

Le PNF régional exerce une fonction d'appui, de suivi technique et de conseil aux GF. Les AGF doivent remettre un rapport mensuel à cette structure, contenant les inventaires des demandes, des oppositions, des CF édités, remis, et le total des recettes et dépenses du mois. Le PNF régional transmet ces données à l'Observatoire Foncier National (OFN), un organisme d'orientation de suivi et de production d'informations chargé de récolter les

résultats de l'ensemble des GF, et de les envoyer à leurs bailleurs respectifs. L'OFN a pour rôle de mesurer l'impact de la nouvelle politique foncière.

Le projet AD2M, bailleur du GF d'Ankilizato, collecte les informations aux PNF régional afin de veiller à l'évolution et à l'exécution des activités.

1.6. Gestion financière

La gestion du GF est de la compétence de la collectivité territoriale décentralisée, la mairie, qui dispose d'une autonomie de gestion. Le budget de ce service communal est pris en charge par un trésorier de la commune.

Les dépenses concernent les frais de fonctionnement (entretien des matériels, fournitures de bureau, coût administratif des formulaires, carburant), les salaires et les frais d'indemnités des AGF pour les descentes sur le terrain, ainsi que celles des autres membres de la CRL pour les missions de reconnaissance uniquement. Le salaire des AGF d'Ankilizato est d'environ 120 000 Ar/mois (48€/mois).

Les recettes proviennent des droits de certification. Si il y a un manque de fond pour assurer le fonctionnement du GF, la commune est obligée de lui allouer un crédit.

La commune prendra progressivement en charge le fonctionnement du GF à partir des droits perçus de la gestion foncière décentralisée ou selon les besoins avec les ressources propres de la commune comme l'impôt foncier. L'objectif étant qu'elle soit entièrement autonome lorsque le financement des bailleurs sera arrivé à terme.

La fiscalité foncière est en cours d'instauration à Ankilizato. La commune est entrain d'effectuer le recensement des espaces utilisés par les habitants. Les montants des impôts décidés par les conseillers communaux, sont fixés mais pas encore délibérés. Le travail des AGF facilite l'organisation de la fiscalité, grâce à la mise à jour des cartes d'occupation des sols. Un Centre d'Appui au Commune (CAC) sous la supervision du district, aide aux montages de la fiscalité et des projets des communes. Ankilizato a accès au CAC, Mahabo est le seul district qui bénéficie pour le moment de l'installation de ce centre dans la région du Menabe. Un coach RRI (Résultat Rapide d'Initiative : méthodologie) de la région aide également à la planification de la fiscalité.

2. Méthode pour l'obtention d'un CF

Les deux AGF du GF d'Ankilizato suivent un processus précis pour délivrer les certificats de reconnaissance de droit de propriété sur les terrains non titrés. Depuis le 23 juillet 2008, ces AGF mettent en œuvre une nouvelle méthode ponctuelle et limitée dans le temps, mise en place par le PNF en collaboration avec le MCA et le MRFDAT, le ***Karan-tany malaky***. Auparavant, ils utilisaient une autre approche relativement similaire. Voici le détail de ces deux processus, et les raisons expliquant l'adoption d'une nouvelle approche.

Comme dans toutes activités, c'est au cours de la pratique et de l'expérience que l'on peut développer de nouvelles stratégies.

2.1. Méthode standard

Processus appliqué du 03/2006 au 07/2008.

2.1.1. Description

Étapes d'obtention d'un CF

- 1^{ière} étape : **La sensibilisation**

Les deux AGF effectuent une descente sur le terrain dans chacun des hameaux, subdivisions des FKT, les communautés villageoises. Au rythme de deux missions par mois en moyenne. Cette animation consiste à faire connaître l'existence du GF, à expliquer son rôle, à informer des différentes modalités de sécurisation foncière.

Les deux AGF expliquent ensuite la fonction de la CRL et la nécessité de créer un Comité Foncier au sein de chaque hameau. Les habitants sont eux même chargés d'organiser les votes et d'élire quatre représentants, des *Ray aman-dreny* (des notables), deux seront membres de la CRL et les deux autres des remplaçants. Une fois réalisé, ils doivent envoyer un procès verbal, certifiant la création du comité, au maire, le chef de l'exécutif.

- 2^{ème} étape : **Le dépôt de dossier**

La demande de reconnaissance de droit peut être individuelle ou collective (effectuée par la collectivité décentralisée de base ou un groupement reconnu légalement).

Les propriétaires déposent les demandes au GF, ils doivent payer la première tranche des frais de certification. Le dossier est un formulaire sur lequel sont mentionnés la description des limites et la détermination approximative de la zone. Il faut avoir la nationalité malagasy et disposer de sa carte d'identité. Des documents justificatifs peuvent accompagner la demande : « petit papier », des actes de ventes, de successions ou autres.

Toute demande de CF (admise, rejetée, ou en attente) est inscrite dans le registre des demandes.

- 3^{ème} étape : **L'affichage**

Les AGF affichent les avis de demande au GF, à la mairie, et dans chaque FKT, jusqu'à l'édition du CF, soit environ 1 mois. Ces mesures de publicité sont prises pour permettre à tout individu d'émettre des observations ou de déposer des oppositions auprès des GF.

Une fois la période d'affichage terminée, les AGF établissent un certificat d'affichage.

Un premier délai de 15 jours est laissé pour toutes requêtes éventuelles, il s'en suit la reconnaissance.

- 4^{ème} étape : **La reconnaissance**

Il s'agit d'une descente sur le terrain, pour identifier la localisation et l'appropriation exactes des parcelles du demandeur, à l'aide du PLOF. Vérifier l'identité de la personne ayant fait la mise en valeur, la nature et l'origine du droit ayant fondé l'occupation. S'assurer que son terrain peut être certifié. Vérifier par exemple qu'il n'y a pas eu de demande antérieure adressée au SF, car les riverains dans les alentours sont toujours au courant si une mission de reconnaissance a déjà été effectuée auparavant par les SF.

Le maire signe un document qui mentionne le nom de chaque demandeur, et la date de descente sur le terrain pour effectuer la reconnaissance.

Cette étape s'effectue en présence d'un grand nombre de personnes, elle ne doit pas être faite clandestinement, bien au contraire elle doit être reconnue de tous.

Les personnes obligatoirement présentes sont les membres de la CRL, et la présence d'un maximum de *fokonolona* (les habitants du FKT) et de voisins est également nécessaire, de manière à être sûr que tout le monde soit en accord avec l'appropriation d'un terrain.

La reconnaissance est aussi le moment pour régler les éventuelles oppositions. Toutes requêtes individuelles ou collectives, adressées au GF depuis l'affichage, faisant l'objet de litige, doivent être résolues pour obtenir un CF. La CRL applique une procédure de conciliation et d'arbitrage pour résoudre les litiges, parfois plusieurs heures de négociation sont nécessaires. Chacun est libre de prendre la parole, au cours des réunions orchestrées par la CRL, ayant lieu sur le terrain, pour la recherche d'un consensus commun. L'objectif étant d'éviter que l'affaire soit portée devant le conseil communal, et en dernier recours devant le tribunal civil.

Les oppositions entre particuliers concernent généralement un problème de délimitation de terrains entre deux voisins, ou un conflit entre hérités.

À l'issue de l'opération de reconnaissance un procès verbal est dressé et signé par les membres de la commission, les riverains et les demandeurs.

Si tout est en règle, les AGF sont chargés de prendre les mesures des parcelles à l'aide d'un double décamètre, et de tracer sur le PLOF la délimitation du terrain. Ils actualisent ensuite le PLOF avec le logiciel *Arc View 3.0*.

Un second délai de 15 jours d'affichage est laissé.

▪ 5^{ème} et 6^{ème} étape : **L'édition et la délivrance du CF**

Les terrains sont attribués pour les terres non titrées occupées, ne faisant l'objet d'aucun litige à l'expiration du délai. La remise du certificat de reconnaissance ne peut intervenir qu'après paiement des droits de la deuxième tranche. Inscription dans le registre parcellaire du détenteur de CF.

La moyenne d'obtention d'un CF est de deux mois.

▪ 7^{ème} étape : **Les transactions foncières**

Ces opérations subséquentes ne concernent que les individus désirant effectuer une quelconque modification du type héritage, vente, cession... Pour chaque transaction et mutation portant sur les CF, il faut faire appel aux AGF, qui sont chargés de les formaliser et de les notifier dans le registre parcellaire.

2.1.2. Tarifs et modalités de paiement

Le coût de la certification est déterminé en fonction des coûts de fonctionnement des GF.

▪ Prix à l'Ha

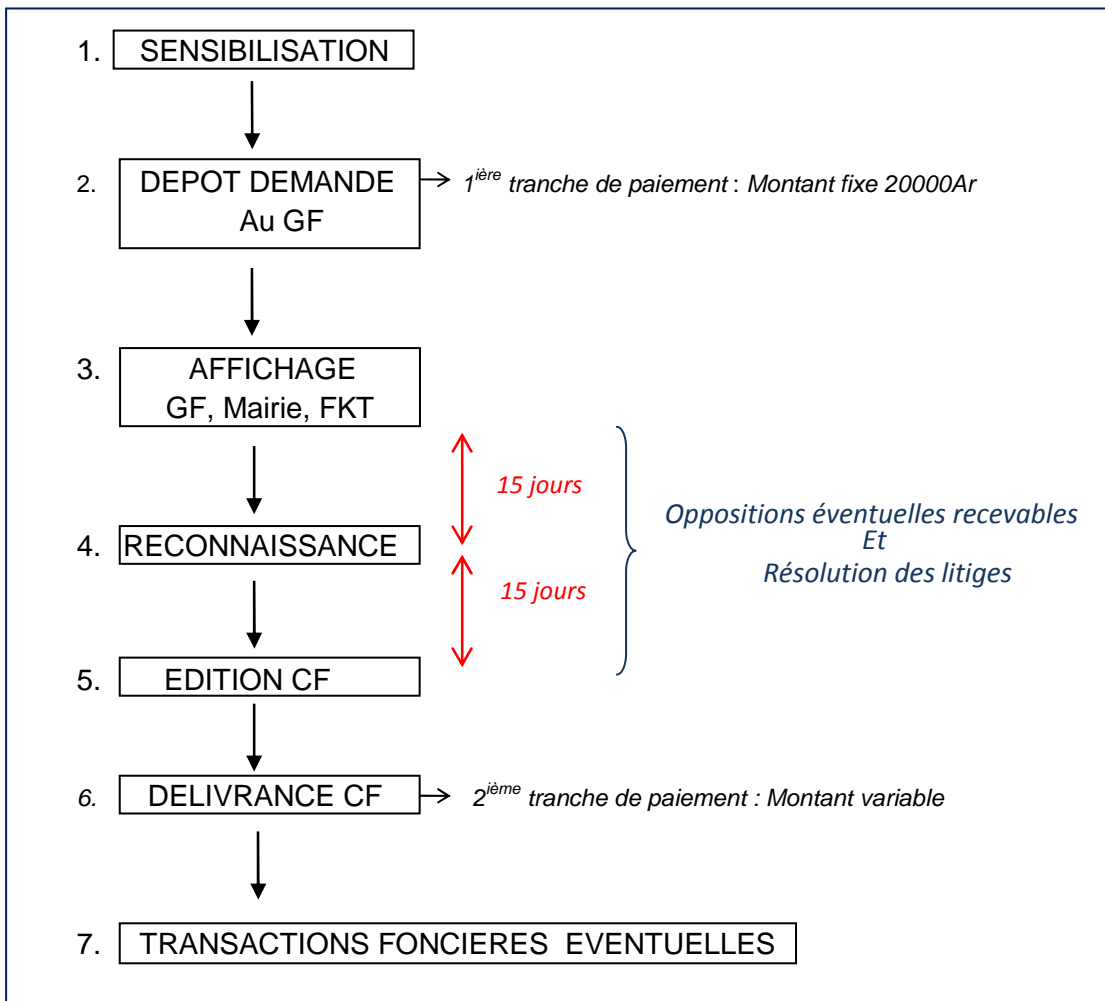
Il est variable selon la nature et la superficie du terrain.

- Rizières :	36 000 Ar/Ha ($\pm 14,50\text{€}/\text{Ha}$)	→ Terrain $\leq 1\text{Ha}$
	35 000 Ar/Ha ($\pm 14\text{€}/\text{Ha}$)	→ Terrain $> 1\text{Ha}$
- Autres :	30 000 Ar/Ha ($\pm 12\text{€}/\text{Ha}$)	→ Terrain $\leq 1\text{Ha}$
(Habitation, <i>tanety</i> ...)	35 000 Ar/Ha ($\pm 14\text{€}/\text{Ha}$)	→ Terrain $> 1\text{Ha}$

- Tranches de paiement
- **1^{ière} tranche** : Lors du dépôt de dossier au GF
Montant de 20 000Ar (±8€)
- **2^{ième} tranche** : Lors de la délivrance du CF
Montant variable selon la nature du terrain

Pour chaque versement, les AGF donnent un ordre de paiement à l'usager, qui peut à présent se rendre à la mairie pour régler le montant au trésorier. Il devra également être muni de sa carte d'identité nationale et du formulaire de demande. De retour au GF, l'AGF lui remettra une quittance.

Souvent les propriétaires n'évaluent pas correctement la superficie de leurs parcelles, c'est seulement après le relevé des mesures qui sont ensuite rentrées dans le logiciel *Arc View 3.0*, que les AGF peuvent donner une estimation plus précise de la superficie totale. Les demandeurs sont donc parfois amenés à payer un montant supérieur à celui prévu initialement et inversement. Les AGF ne sont pas des géomètres et ne disposent pas des outils nécessaires pour donner des mesures exactes, seule l'opération de bornage donne une exactitude.



Étapes d'obtention d'un CF : Ancienne Méthode

2.1.3. Forces et Faiblesses de la méthode

▪ Forces

- Un processus de certification simple et court, aux formalités administratives restreintes, en vue de la méfiance des paysans à l'égard des procédures bureaucratiques. Un immense écart faces aux démarches complexes et longues d'acquisition des titres.
- Les descentes sur terrain, permettent de monopoliser davantage l'attention des usagers, de diffuser de manière sûre l'information, et de mieux stimuler leurs motivations. Un climat de confiance s'installe plus facilement, élément essentiel puisque qu'une part importante des populations locales est analphabète. Les 67 demandes de CF déposées entre janvier et juillet 2008 ont été acceptées, ce qui montre une bonne compréhension des usagers pour remplir les formulaires, et prouve l'efficacité des actions de sensibilisation menées auprès des communautés villageoise. Tout comme l'avancée positive considérable de l'accès à la terre des femmes. Trois femmes ont reçu des CF parmi les dix délivrées par le GF d'Ankilizato cette année. D'après les AGF, les femmes représentent environ 42% des bénéficiaires de CF depuis l'ouverture du guichet. Sept femmes ont reçu un CF parmi les 29 délivrés lors de l'inauguration du CRIF du Mahabo.
- Le choix d'inclure les chefs des FKT et des *Ray aman-dreny* au sein de la CRL, permet de rapprocher le travail du GF des usagers. Cette proximité de la procédure et des décideurs locaux est un atout favorable. Ils sont les mieux placés quant à l'information, la connaissance du terrain, et la médiation. Les intégrer au processus d'appropriation de CF, leur confère une véritable responsabilité, une meilleure garantie de la valeur de leurs décisions. La reconnaissance de leurs compétences favorise leurs confiances et leurs motivations pour soutenir les campagnes de sensibilisation et la médiation.
- Les deux AGF n'ont pas de problème relationnel avec les paysans de part leurs rôles de conservateur et de médiateur.
- La procédure de conciliation des éventuels litiges, entreprise par la CRL, fonctionne. Sur l'ensemble des 296 demandes enregistrées depuis l'ouverture du GF, le pourcentage moyen du nombre d'oppositions est de 6%, toutes ont été résolues à l'amiable, excepté une portée devant le tribunal. Le même pourcentage ressort sur la période de janvier à juillet 2008 : 4 oppositions parmi 67 demandes, 3 sont résolues, la quatrième en cours.

▪ Faiblesses

- Frais de certification trop élevé compte tenue des revenus limités des usagers.
- Devoir se rendre dans les bureaux en général éloignés des différents FKT (de 6 à 65 km sépare les FKT du chef lieu d'Ankilizato), pour les formalités administratives n'est pas dans les habitudes des paysans.
- Il n'y a pas de réglementation établit par la commune qui impose des dates butoirs de paiement des droits de certification, ayant pour conséquence des règlements parfois très tardif de la deuxième tranche. Les ruraux sont d'autant plus en difficulté financière pendant les périodes de disette qui coïncident avec la saison pluvieuse et cyclonique. Les délais peuvent donc être importants entre l'édition et la délivrance des actes, 51 CF édités courant 2007 étaient en instance en janvier 2008, en sept

mois 10 ont été délivrés. Les lettres d'incitation des AGF au paiement de la deuxième tranche n'ont guère d'impact.

D'autre part, l'année 2007 a été difficile pour le GF, en raison de problèmes de déblocage et de transfert de fonds du FIDA. Ce qui révèle la lourdeur de la bureaucratie, trop de paperasses et d'intermédiaires. La commune disposait seulement de l'argent provenant des CF pour assurer le fonctionnement du Guichet. Ces complications, indépendantes de la méthode d'obtention d'un acte, ont eu des répercussions sur le travail des AGF, retards de salaire, manque d'argent pour subvenir aux frais de fonctionnement, baisse de la fréquence des descentes sur terrain... Elles expliquent une diminution des demandes de CF comptabilisées pour l'année 2007. Depuis que le projet AD2M a repris le financement du GF, en janvier 2008, il fonctionne de nouveau correctement.

Au cours des deux premières années d'activités (mars 2006-juin 2008), 78 CF ont été délivrés, 215 demandes ont été déposées aux GF, et elles n'ont cessé de décroître au cours du temps. Les AGF ont reçu 19 demandes réparties de janvier à juin 2008. Ce nombre est beaucoup trop faible, compte tenu de l'objectif fixé par le PNF de 40 demandes par mois.

Pour augmenter la demande de CF, et faciliter le travail de recensement des communes, nécessaire à l'application de la fiscalité foncière, une nouvelle stratégie est adoptée, le ***Karan-tany malaky***

2.2. Nouvelle stratégie, le *Karan-tany malaky* (« *Certification rapide* »)

Méthode adoptée à compter du 23/07/2008.

2.2.1. Description

2.2.1.a. Les demandes groupées

Cette méthode résulte d'un changement primordial qui est la réduction considérable des frais de dépôt de dossier, une diminution d'environ 75%. Une telle baisse devrait engendrer une affluence importante de demandes. Pour y répondre et permettre la baisse des frais de certification, la nouvelle méthode repose sur le principe des demandes groupées.

Chaque descente sur le terrain engendre des frais de fonctionnement (gasoil) et d'indemnités pour les AGF, et les membres de la CRL. Le principe de demandes groupées consiste donc à effectuer une descente sur le terrain pour plusieurs opérations de reconnaissances, soit une descente pour au minimum sept reconnaissances dans une même zone. Les AGF et membres de la CRL vont également contribuer à réduire les frais de certification, par une diminution de leurs indemnités relatives aux missions de reconnaissance.

Optimiser le nombre de demande dans une même zone est rendue possible, par une modification du processus initial. Au cours de la sensibilisation dans un FKT, les AGF vont fixer un rendez-vous aux paysans sur leurs terrains d'occupations, au cours duquel ils devront remettre aux AGF, le formulaire de demande, et devront être en mesure de régler les frais de dossier. Ce rendez-vous constitue une nouvelle étape, la délimitation, dans le

processus de la méthode appliquée auparavant. Seuls les AGF perçoivent une indemnité pour cette mission, la présence des autres membres du CRL n'est pas obligatoire. La délimitation correspond également au traçage du terrain sur le PLOF, réalisé avant lors de la reconnaissance. La reconnaissance, opérée toujours en présence d'un grand nombre d'individus, permet de voir plus en détails les données relatives aux parcelles, de répondre aux questions, et de résoudre les éventuels litiges. Après la délimitation, le processus reste inchangé, les AGF suivent les mêmes étapes qu'avant, c'est-à-dire l'affichage, la reconnaissance puis l'édition du CF.

2.2.1. b. Une phase ponctuelle

Le *Karan-tany malaky* est une stratégie pour augmenter la demande de CF, et correspond à une promotion. Cette méthode doit donc être uniquement ponctuelle à durée déterminée, une fois terminée les AGF appliqueront de nouveau la méthode initiale d'obtention d'un CF, aux coûts des droits nettement plus élevés. Le PNF et MCA optent pour une période de trois mois par commune, à raison de un mois par FKT, seul trois FKT par commune bénéficieraient donc de cette phase promotionnelle. Le projet AD2M part du principe que l'ensemble de la commune, donc de tous les FKT, devrait y avoir droit, il faut donner l'opportunité à tous. De la réflexion entre les différents partenaires est encore nécessaire, mais pour le moment le GF d'Ankilizato devrait appliquer cette méthode jusqu'à la fin de l'année 2008.

2.2.2. Tarifs et modalités de paiement

Ces nouveaux tarifs ont été déterminés par une révision des bilans financiers du guichet. Le prix d'un CF a été fixé à partir des dépenses, mais sans prendre en compte les amortissements contrairement à avant.

Prix à l'Ha :

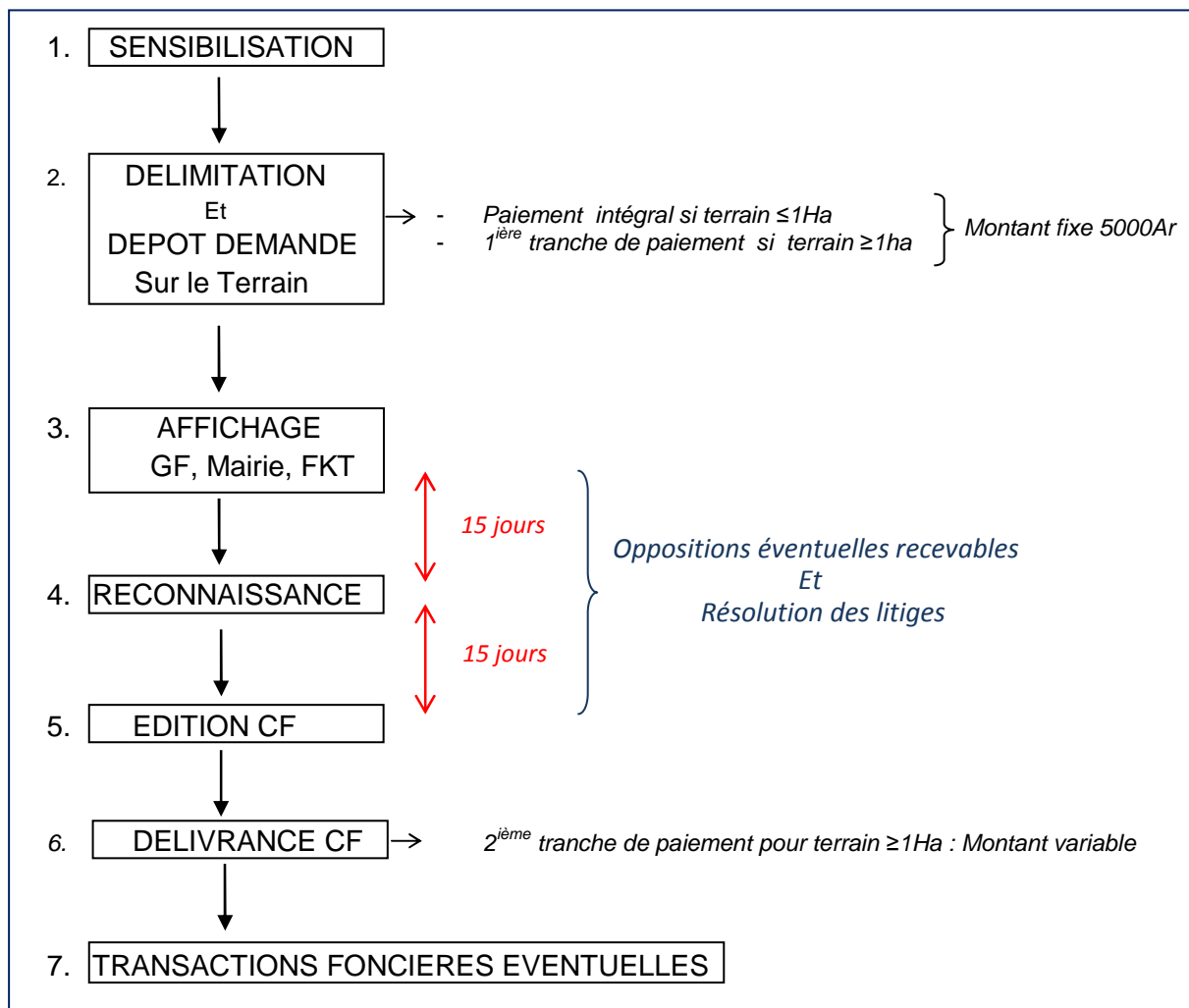
Il est identique quelque soit la nature du terrain, mais varie selon la superficie.

- 5000Ar/Ha ($\pm 2\text{€}/\text{Ha}$) \longrightarrow Terrain $\leq 1\text{Ha}$
- 8000Ar/Ha ($\pm 3,20\text{€}/\text{Ha}$) \longrightarrow $1\text{Ha} < \text{Terrain} \leq 5\text{Ha}$
- 15 000Ar/Ha ($\pm 6\text{€}/\text{Ha}$) \longrightarrow $5\text{Ha} < \text{Terrain} \leq 10\text{Ha}$
- 30 000Ar/Ha ($\pm 12\text{€}/\text{Ha}$) \longrightarrow $10\text{Ha} < \text{Terrain} \leq 15\text{Ha}$
- 50 500Ar/Ha ($\pm 20\text{€}/\text{Ha}$) \longrightarrow $15\text{Ha} < \text{Terrain} \leq 20\text{Ha}$

Tranches de paiement :

- **Si Terrain $\leq 1\text{Ha}$** \longrightarrow **1 seule tranche:** Lors du dépôt de dossier aux AGF sur le terrain
Montant de 5000Ar ($\pm 2\text{€}$)
- **Si Terrain $\geq 1\text{Ha}$** \longrightarrow **1^{ière} tranche :** Lors du dépôt de dossier aux AGF sur le terrain
Montant de 5000Ar ($\pm 2\text{€}$)
- 2^{ième} tranche :** Lors de la délivrance du CF
Montant variable selon le type de terrain

Le paiement intégral en une seule fois est rendue possible grâce à la baisse considérable des frais de certification.



Étapes d'obtention d'un CF : Méthode du Karan-tany malaky

2.2.3. Force et faiblesse de la méthode

- Forces

- Montant des frais de certification désormais beaucoup plus accessibles aux usagers.
- Le principe des demandes groupées optimise le rendement, et contribue à la baisse des frais de CF. De plus, le délai moyen pour l'édition d'un CF est écourté, estimé à 45 jours contre 60 auparavant.
- « Venir jusqu'aux paysans, ne pas attendre qu'ils viennent à nous ». Les AGF donnent les formulaires de demande aux paysans et les réceptionnent directement sur le terrain. Ils se sont même engagés à leurs déposer les CF.
- Régler les droits de certification en une seule fois, dès le dépôt de demande de CF, va permettre de réduire le nombre d'actes en instance. Éliminant le problème des retards de paiement parfois important de la deuxième tranche, étant donné qu'il n'y a toujours pas de délai limite de paiement fixé.

- Faiblesse

- Les demandes éparpillées vont restées en attente tant qu'il n'y en a pas au moins sept dans la même zone. En raison de la baisse des frais de certification, un quota minimum est désormais imposé, nécessaire pour couvrir les frais d'indemnités des membres de la CRL et les frais de fonctionnement.

L'approche *Karan-tany malaky*, commence à peine à être expérimentée, mais déjà, les AGF ont reçu 75 demandes en 15 jours depuis son application (le 23 juillet), un nombre très encourageant et important en comparaison avec les 19 demandes enregistrées depuis le début de l'année, et les 215 totalisées en deux ans d'activités. Un résultat qui dépasse largement l'objectif fixé par le PNF et AD2M de 40 demandes par mois, jusqu'alors très loin d'avoir été ne serait-ce qu'approché. Les deux AGF se retrouvent débordés, vont-ils suffirent si l'affluence de demande avec l'approche *Karan-tany malaky* est maintenue ?

Si un tel rythme est maintenu, les AGF évaluent à environ deux ou trois ans le temps nécessaire pour délivrer des CF à l'ensemble des occupants de terres appartenant aux territoires d'Ankilizato. Mais comme cette méthode est à durée limitée, une fois cette phase promotionnelle achevée, comment se comportera le rythme de demande de certification? L'augmentation du nombre de personnes possédant un CF va-t-elle permettre de motiver ceux qui n'en n'ont pas à en faire la demande malgré les coûts initiaux élevés ?

Le bilan total en août 2008 est de 314 demandes reçues dont 58 rejetées, et 94 CF délivrés, soit une superficie totale sécurisée de 80,8 Ha.

Un nombre important de demandes demeurent en instance, plus d'une centaine, les causes, extérieures à la méthode d'obtention d'un CF, ont principalement une source.

3. Contraintes opérationnelles pour les AGF

- L'insuffisance du PLOF

C'est un frein important pour le travail des AGF. La commune disposait d'un montant propre, provenant du don FIDA, pour l'achat des images; huit planches couvrant deux FKT ont pu être délivrées aux AGF, alors que la commune compte 13 FKT au total. Le travail des AGF se limite donc à ces deux FKT. La livraison de ces cartes n'est pas périodique et il n'y a pas une fréquence de mise à jour déterminée, un handicap pour planifier les activités. Néanmoins fin septembre les AGF devraient recevoir le PLOF global et réactualisé de la commune.

Un autre inconvénient concerne la qualité des clichés du PLOF, certaines parcelles sont ombragées, pour faute de nuages, elles ne sont donc pas suffisamment distinctes pour pouvoir être délimitées correctement. Au cours des missions de reconnaissance, des usagers se retrouvent dans ce type de situation, et leur dossier est classé en attente, une attente indéterminée... La seule chose que les AGF peuvent faire est de leur adresser une lettre, comme promesse de certification dès la réception de nouvelles images. Les images seront désormais aériennes et non plus satellites, afin d'éviter la gêne des nuages.

Ainsi, de nombreuses demandes sont en instance par manque d'images disponibles.

Les autres raisons qui engendrent une attente de finalisation des demandes sont justifiées par la procédure : les deux délais de 15 jours qui ponctuent la reconnaissance et l'édition de l'acte, et la résolution des éventuels litiges.

- Problème de gestion du matériel

Le groupe électrogène du GF est en panne depuis janvier 2008. L'ordinateur est donc hors d'usage depuis 7 mois, aucun CF n'a pu être édité et aucune donnée enregistrée, les seuls CF délivrés cette année étaient prêts depuis l'année dernière. Le maire a fait installer des panneaux solaires à la mairie, initiative de la commune de montrer son implication, financés dans le cadre du programme ACORDS (Appui aux Communes et Organisations Rurales pour le Développement du Sud) par l'UE. Le GF devrait être alimenté par l'énergie venant de ces panneaux. Si ces dispositifs peuvent engendrer des économies par la non consommation de carburant, étant faiblement répandus leur entretien devient problématique. Actuellement pour cause de défaillances techniques des panneaux, les choses changent encore, la commune risque d'être finalement alimentée par le groupe électrogène du GF.

La photocopieuse a été déplacée dans les bureaux de la mairie située à deux pas du GF, les AGF n'ont plus de contrôle direct dessus, cette machine est actuellement en panne. Les matériels roulants de fonction des AGF, sont empruntés par d'autres, indépendamment de leurs volontés, pourtant ils ont la responsabilité de ces équipements.

L'allocation des outils et les prérogatives viennent de la seule autorité de la commune, le maire. En d'autres termes les agents fonciers n'osent pas évoquer le terme «d'abus de pouvoir du maire» pour le défendre, mais le suggère. Si ce n'est pas le maire, il ya usurpation de titre ou vol dans toute utilisation d'équipement. Et c'est là qu'il y a un grand problème dans la gouvernance communale, personne n'ose accuser les responsables, mais beaucoup, surtout les agents, se plaignent. La base d'une collectivité reste la « libre administration », et AD2M en tant que partenaire est là uniquement comme appui conseil et ne peut pas jouer le rôle des prérogatives d'une autorité de sanction ou de contrôle de légalité. Seul des preuves physiques ou des personnes prêtes à témoigner dans une instance juridique, peuvent entraîner des poursuites par AD2M.

- Instabilité politique de la commune

La commune a traversé une crise d'ordre politique, post électoral, après les élections de décembre 2007, le chef de district de Mahabo a apporté son appui pour atténuer les conflits. La situation n'est pas encore stabilisée, traduite par le changement fréquent de maire (le maire vient d'être remplacé par un redoublant, ce dernier est suspendu depuis septembre, une nouvelle élection doit se faire), ralentissant les services communaux, une entrave au bon fonctionnement du GF. D'autant plus que le maire dispose davantage de pouvoir dans le cadre de la politique de décentralisation.

Des doutes sur la réélection, et la légitimité du maire se posent. Une part importante de la population ne soutient pas le maire actuel en raison de son manque de crédibilité, d'où la difficulté des actions sur terrains.

- L'accès difficile des parcelles

Les descentes sur les terrains sont parfois une véritable expédition, la boue ralentit et rend très laborieux leurs accès, il faut prévoir plusieurs heures pour effectuer les missions de reconnaissance. Les déplacements sont d'autant plus délicats et rares lors de la saison pluvieuse et cyclonique, l'état des pistes rurales est très mauvais, seuls les terrains à proximité de la route nationale demeurent accessibles en véhicule. Tout reste cependant accessible à pied.

4. Remarques générales

➤ Demande de sécurisation foncière

La survie d'une famille rurale dépend souvent de l'exploitation de ses parcelles. Sécuriser ses terres afin d'en éviter toute appropriation abusive par autrui permet de garantir l'héritage à ses enfants. La commune d'Ankilizato est peuplée par de nombreux migrants, avec les flux migratoires, même s'ils ont diminués, combinés au croît naturel de la population, l'augmentation démographique continue et engendre un besoin grandissant de terres.

Ce sont les zones convoitées et de fortes densités humaines (urbaines et périurbaines) où le besoin de sécurisation foncière est le plus important. Madagascar et le Menabe en particulier est très peu peuplé, mais c'est la mise en valeur économique des terres cultivables qui déforme (conflit) les relations sociales de bon voisinage. Si d'une manière globale la demande de sécurisation foncière augmente dans la commune rurale d'Ankilizato, il y a toujours des paysans qui ne considèrent pas la certification comme une priorité, d'autant plus si l'insécurité ne se fait pas sentir. Ce qui contredit l'hypothèse de départ de beaucoup de conflits et dossiers aux tribunaux. Le conflit résulte surtout des gens externes de la communauté (comme les « néo-ruraux », ce sont des urbains qui désirent des terres dans les campagnes) qui peuvent s'approprier les terres des autres par les procédures légales comme le titrage, donc nuit à la paix et/ou à la dynamique social local en bouleversant les règles traditionnelles établies.

D'après l'étude « *Analyse des appréhensions et des besoins spécifiques en sécurité foncière des populations du Menabe* » finalisée en août 2008, les villageois considéraient la sécurisation foncière, bien que ressentie différemment selon les types de situations (terroirs rizicoles, terroirs peu aménagés, forêts, pâturages...), satisfaisante avec leurs systèmes traditionnels. Toutefois l'ancien système rencontre des difficultés face à l'augmentation de la valeur marchande de la terre, elle suscite un besoin de sécurisation. Comprendre les enjeux différents entre autochtones *Sakalava* et migrants est fondamental à Ankilizato. Rappelons que la population malagasy provient d'un « métissage progressif » biologique et culturelle, chaque population d'une localité résulte de vagues et de dynamiques de migrations instaurant des règles appelées le « *Fihavanana* » signifiant la sagesse malagasy. L'insécurité foncière résulterait surtout des interactions avec le droit moderne, perçu comme inapproprié avec les réalités traditionnelles. Les attitudes envers les réformes foncières sont favorables de part la notion de proximité qui n'existait nullement dans l'ancien système contrôlé par la DDSF. Mais « la culture de la méfiance » persiste comme dans beaucoup de sociétés rurales, traduite par la question « où est le piège ? ».

Ceux qui présentent des intérêts spéculatifs commerciaux conséquents sont plus intéressés par la sécurisation, mais beaucoup sont des petits paysans aux surfaces moyennes d'exploitations de 1Ha. Des paysans craignent même d'être soumis à la fiscalité foncière si leurs droits de propriété sont reconnus, alors qu'elle sera appliquée pour tous. Les actes restent payants et si les procédures et formalités administratives sont simples, elles demandent une réelle compréhension et confiance des usagers envers les AGF qui deviennent « leurs yeux », puisqu'une grande part des populations rurales est analphabète, le taux d'alphabétisation atteint quasiment les 80%. Le changement des mentalités reste un processus long et délicat, d'où l'importance du rôle joué par les campagnes de sensibilisation.

L'appui en termes de sécurisation foncière du projet AD2M se base sur l'idée simple du «demi-savant», selon laquelle la notion de gestion foncière se base et se fait véhiculer par celui qui arrive à imposer son idée en se disant plus intelligent ou plus informé que les

autres. Voici les propos du responsable de la Gouvernance Locale d'AD2M : « on doit convaincre les gens de ce qui est bien pour eux selon le droit moderne et notre vision, ce qui implique l'ingérence aux dynamiques locales en évitant de générer de nouveaux conflits »

➤ **Analphabétisme**

Pour palier à l'handicap de l'analphabétisme lié principalement à la faiblesse du taux de scolarisation, le projet AD2M a prévu des programmes d'alphabétisation dans les communes bénéficiaires. Des agents à Ankilizato ont été sélectionnés et formés pour assurer l'alphabétisation au sein des communautés villageoise, mais les campagnes d'alphabétisation n'ont pas commencé comme prévu. Des problèmes de financement entraînant des retards dans la livraison du matériel et fournitures pour cette activité, en serait la cause. Le projet doit travailler sur ces activités en suspend actuellement.

Le but de l'alphabétisation est que les paysans puissent avoir un « seuil » d'empowerment ou de capacité et /ou capability pour comprendre les savoirs techniques offerts par AD2M, gérer leur exploitation et surtout « pouvoir » défendre leurs intérêts, comme savoir le poids exact de leurs produits pour éviter de se faire arnaquer par les opérateurs économiques ou les agents de l'administration avec les passeports de bovidés par exemple. L'alphabétisation est largement justifiée pour la pérennisation même du projet, son appropriation par les paysans pour le transfert de « savoir et savoir-faire ». Il y en a qui ne sont pas encore arrivés à ce niveau de compréhension de l'utilité de l'alphabétisation des adultes.

➤ **Insécurité**

L'insécurité lié au vol de zébu sévissait à Ankilizato et constituait un frein au développement économique. Cette contrainte est résolue depuis 5 ans, grâce à la mise en place d'un programme de sécurisation nommé *Colonne sous* l'initiative de la commune, qui consistait à une descente massive dans chaque communauté villageoise.

➤ **Accès au crédit**

A Madagascar, la rareté des titres est considérée comme « une barrière à l'accès au crédit dans la mesure où les biens immobiliers constituent les principales garanties exigées par les banques ». Une négociation était en cours avec l'organisme de microcrédit, le CECAM, pour faciliter l'accès des ruraux aux crédits, grâce au CF qui servirait de garantie. Malheureusement le CECAM refuse, et ne considère pas le *Karan-tany malaky* comme une garantie suffisante. Leurs réticences viennent probablement du fait que les paysans malgaches ont globalement du mal à rembourser leurs emprunts. Le ministre du MDAT est pour l'accès au crédit des paysans, élément essentiel pour augmenter la production et inciter à l'investissement, il est mécontent de la décision du CECAM, et souhaite qu'elle soit révisée. Un organisme de microcrédit a déjà accepté le CF comme garantie dans le sud-est de Madagascar. Les AGF se retrouvent dans une position délicate, ayant appuyés l'incitation à la certification des paysans avec l'avantage de l'accès aux emprunts.

En effet, l'accès au crédit constitue une motivation pour les éventuels usagers non intéressés par la sécurisation de leurs droits. Toutefois si le CECAM acceptait, des mesures de sensibilisation devront être prises. Expliquer méticuleusement le fonctionnement du microcrédit et les démarches, car certains ruraux demeurent réticents, ils ont une crainte d'être arnaqué par les institutions financières (encore la barrière de l'analphabétisation), et préfèrent gérer leurs affaires eux-mêmes.

➤ **Place des femmes**

Parmi l'ensemble des CRL mis en place à Ankilizato, une seule femme en serait membre. Le RPE indique pourtant la présence souhaitable des femmes dans les CRL. La représentation de tous les groupes d'utilisateurs y compris des plus vulnérables, a pour but d'éviter les risques de dérive et de manipulation des commissions. Visiblement à Ankilizato, les femmes sont mises à l'écart pour les questions foncières. Un autre exemple, au cours de la résolution d'un conflit foncier, une trentaine d'individu s'étaient réunis pour parvenir à un consensus, parmi eux aucune femme. AD2M doit réaliser un suivi pour s'assurer de la non exclusion de certains groupes clés, et encourager les échanges portant sur les modalités de représentation.

➤ **Autonomie financière**

Le GF d'Ankilizato aurait du être autonome financièrement au bout de 36 mois après le démarrage du don FIDA en février 2005, comme prévu dans la méthodologie du PNF. Suite aux problèmes de déblocage de fonds en 2007, la commune dépend encore des aides financières extérieures et le GF d'Ankilizato ne disposant pas encore de toutes les images, il reste un GF pilote ou d'essai. Le projet AD2M a effectué deux versements de subvention depuis janvier 2008, reste un troisième prévu avant la fin de l'année. AD2M va capitaliser les deux années de gestion financière, administrative et technique de ce GF, afin d'élaborer un « business plan » pour 2009, en vue du retrait du projet.

➤ **Investissement d'AD2M consacré à Ankilizato**

Le GF d'Ankilizato est installé dans une commune mieux développée et bien moins enclavée que beaucoup d'autres communes rurales de la région. Elle possède des richesses naturelles telles que de grandes surfaces cultivables, des forêts, des rivières et sources naturelles, les atouts du barrage couvrant un périmètre de 1000Ha, et des populations jeunes. Ces potentialités sont propices au développement économique d'Ankilizato, une commune «facile» à développer. Un montant important a déjà été investi à Ankilizato, le projet doit se montrer prudent afin de répartir de manière proportionnelle l'argent dédié à chaque commune d'intervention, en fonction de leur niveau de développement et ainsi respecter les objectifs fixés. Les efforts devront être redoublés et concentrés sur les zones bénéficiaires plus vulnérables. Il faudra attendre le mois d'octobre a priori pour voir les ONG de terrains opérationnels, elles auront un rôle clef puisqu'elles serviront de relais du projet dans les communes. Tout comme les socio organisateurs, des prestataires à contrat déterminé pour 70 jours en 2008, mais ces derniers ne sont pas présents en permanence dans les secteurs d'interventions.

➤ **Blocage du PLOF et ses conséquences**

Les problèmes liés aux PLOF évoqués par les AGF d'Ankilizato sont généralisés à l'ensemble des GF du Menabe. Les GF se retrouvent bloqués depuis 1 an à cause du retard de la livraison des images.

Toutes les images aériennes de l'ensemble des GF du Menabe auraient du être livrées en aout 2008. Le PLOF intégral de la commune d'Ankilizato ne sera pas délivré comme prévu, fin septembre, la planification des activités des AGF va donc être fortement compromise, avec l'augmentation considérable des demandes déposées depuis l'adoption du *Karan-tany malaky*.

Face à cette insuffisance du PLOF, le MCA a décidé de forcer la procédure de la certification pour en accroître le rythme et répondre à ses impératifs, en mettant en place une méthodologie alternative la Méthode PLOF Sans Orthophotoplan (MPSO), en d'autres termes une méthode sans image et sans PLOF. Cinq GF financés par MCA ont adopté cette approche. Les AGF appliqueraient le *Karan-tany malaky* avec comme outil le GPS. Ce qui explique les résultats plus concluant de MCA en termes d'indicateurs que ceux d'AD2M : « sept GF fonctionnels pour MCA contre un pour AD2M ».

Notons que le premier CRIF du Menabe de la commune du Mahabo, financé par MCA, vient d'être inauguré (30 août 2008) car il dispose du PLOF intégral de la commune.

Le terme «demande en instance» d'AD2M pour faute de PLOF équivaut à celui «CF prêt» de MCA. En réalité ce sont des CF prêts certes mais en attente, car ils ont été faits sans PLOF. La question de la légalité de ces CF se pose. Légalement un GF est qualifié d'opérationnel s'il dispose du PLOF intégral de la commune, et concrètement être opérationnel équivaut à CF délivré. La notion d'opérationnalité est sujette à des débats, elle n'est pas la même selon les points de vu.

Suite à des réunions et débats, le ministère de la décentralisation a désapprouvé l'approche MPSO, les GPS restent des outils incertains, le travail fait doit être entièrement révisé par la cellule régionale du PNF, chargé d'assurer le contrôle qualité. Le MCA agit par le biais d'un prestataire, formé par le PNF, qui est chargé de la mise en place des GF, tandis que AD2M travail sans intermédiaire avec le PNF qui demeure l'exécutant direct. La formation du prestataire s'est traduite par une perte d'informations, révélée par des manques par rapport à la procédure classique, conduisant à des pratiques illégales. L'atteinte coûte que coûte des résultats attendus du MCA, porte finalement préjudice sur la légalité des actes.

D'après la directrice du volet foncier du MCC, les images satellites seraient prêtes fin septembre. Un appel d'offre va être lancé pour l'élaboration du PLOF, vu l'importance de ce marché la procédure va être longue, le PLOF ne sera pas disponible avant trois mois. Une option a été choisit dans l'attente du PLOF, appliquer la procédure classique avec les orthophotos et en complément les plans de repérages où figurent notamment les terres titrées. Cette méthode s'appliquera dans les communes où il n'y a pas ou peu de terrains titrés pour éviter des erreurs, ce n'est pas le cas d'Ankilizato.

Si seulement un GF financé par AD2M est opérationnel, les 26 agents fonciers des treize GF appuyés par le projet, à raison de deux par GF, ont finis leurs formations théoriques fin juillet 2007. Ils ont pris leurs fonctions dès le mois d'août. Leurs activités se limitent aux campagnes de sensibilisation et à la mise en place des CRL. Ces AGF vont suivre la formation pratique sur le terrain au mois d'octobre prochain. C'est une des raisons pour lesquelles le GF d'Ankilizato n'a pas encore le statut de CRIF.

Situation actuelle sur trois points essentiels que le projet AD2M vise : la sécurisation foncière de certains droits d'appropriation informelle, et des droits secondaires, et l'accès à la terre des groupes vulnérables :

➤ **Titres coloniaux et les «Terres abandonnées »**

Un problème important reste les terres titrées aux noms des colons, qui ont quitté Madagascar à la fin de l'époque coloniale, sur lesquelles les AGF ne peuvent pas intervenir. Or une bonne partie des terrains cultivables d'Ankilizato ont ce statut. Il y a plusieurs types d'appropriations, par exemple certains anciens travailleurs de ces colons ont continué à exploiter ces terres depuis maintenant plusieurs décennies. N'étant pas les propriétaires

légaux, ils sont exposés au risque d'expulsion, les investissements entrepris demeurent faibles. D'autres entretiennent des relations de métayage sur ces terres. Il est aussi arrivé que certains descendants de colons se manifestent des dizaines d'années plus tard pour revendiquer ces terres.

Des lois sont en cours de réflexions, afin de rendre légal le légitime. Le principe serait de déclasser les titres, de doter la communes de ces terres dont l'appropriation était informelle, elles pourraient ensuite être traitées par le GF.

➤ **Les droits secondaires**

Les AGF d'Ankilizato ne peuvent pas sécuriser les droits secondaires, au profit donc des propriétaires, des métayers ou des locataires (notamment des migrants), rôle pourtant mentionné dans le RPE. Ils peuvent uniquement servir de témoin si le terrain est certifié dans le cas des contrats agraires. A ce jour, ils n'ont pas eu de demandes de ce type. Les propriétaires informels qui renvoient les locataires à la fin d'une campagne de peur qu'ils ne revendiquent les terres, est une pratique courante. Le faire valoir indirect pourtant très répandu est interdit, les règlementations devraient être modifiées, elles favoriseraient l'investissement à long terme de nombreux usagers grâce à la garantie de leurs droits, elles éviteraient d'appauvrir davantage les paysans sans terre.

➤ **Les groupes vulnérables**

Le GF n'intervient pas sur l'accès à la terre des « sans terres » qui sont pour beaucoup des migrants, mais aussi des natifs qui ont vendu ou se sont fait prendre leurs terres, ils ne peuvent pas sécuriser des terres non aménagés qui sont sous l'égide des SF dont les procédures de sécurisation sont très coûteuses et longues.

Il est possible pour les « sans terres » de faire des extensions autour du périmètre MIGODO I dont les terres sont bonnes et irriguées par un barrage réhabilité par AD2M, le projet se concentre pour le moment sur ce périmètre siège de nombreuses rizières. La contrainte de ces extensions est l'alimentation en eau de ces terres, il y a risque de développement de prises pirates, provoquant des problèmes d'eau en aval du périmètre irrigué. Une des solutions seraient de faire d'autres cultures que le riz comme le maïs, le sorgho...mais seul le riz est non périssable et connaît globalement un prix croissant, le marché local est maîtrisé rendant cette culture sécuritaire. Les paysans veulent cultiver du riz.

Concernant les groupes vulnérables ciblés par le projet, « AD2M » pense qu'il faudrait adopter une approche spécifique en faveur des femmes, des « sans terre »... par l'IEC (Information, Éducation, Communication), par l'incitation dans les CRL, par « l'aller-vers », par un coût moins cher... ? Ce qui implique des moyens, du temps, de la volonté et des coûts additionnels qui augmenteraient certainement le coût du CF, il s'agirait d'une ségrégation positive en faveur des plus vulnérables. Il est nécessaire d'adopter des stratégies en tentant d'éviter les effets pervers, car le système de la certification actuel est le même pour tous, il ne privilégie pas l'accès aux plus pauvres. D'après le rapport préliminaire « L'aspect genre dans le processus de réforme foncière à Madagascar », dans le cadre du projet de recherche conjointe entre l'ILC (International Land Coalition), L'organisation Inter coopération, le PNF, le projet SAHA, effectué courant 2007, il apparaît la pertinence d'intégrer la dimension « genre » (prise en compte des différenciations des rôles économiques, sociaux, familiaux... des hommes et des femmes) dans les réformes foncières tant dans la politique qu'au niveau opérationnel, et pas seulement dans le renforcement de la sensibilisation et communication.

L'étude du fonctionnement du GF d'Ankilizato permet de comprendre le principe de la gestion foncière décentralisée proposée par la politique foncière. Avec cette décentralisation, on peut constater les réels problèmes relatifs au foncier, qui étaient jusqu'alors principalement des préjugés. Il est ainsi possible d'apporter des corrections grâce à la capitalisation des nouvelles expériences. De la réflexion alimentée aussi bien par des diagnostics, des analyses, et l'expérience des premiers GF sont encore nécessaires, tant au niveau de la politique et de la législation foncière, que de l'appui à la mise en place des GF sur l'ensemble du pays, et aux réajustements de leurs compétences. L'amélioration des réformes selon la logique participative doit s'appuyer sur des concertations avec les bénéficiaires, et, des études portant sur les règles parfois complexes des systèmes traditionnels. De manière à parvenir à résoudre des problématiques compliquées comme celle de la sécurisation des pâturages. L'idéal étant de proposer des « lois modernes » inspirées des « règles traditionnelles », ce qui implique une certaine souplesse afin de s'adapter aux diverses situations à l'échelle du pays.

D'autre part, l'approche genre est préconisée par AD2M et d'autres partenaires, sans distinction de race, de sexe ou d'ethnie, selon laquelle il faudrait parler d'une « société moderne » dans un pays qui ne fait plus de distinction d'ethnie mais de « méritocratie ». Et comme le dit la loi « celui qui valorise la terre de nationalité malagasy peut demander une sécurisation en suivant certaines procédures ».

Si le GF d'Ankilizato est encore dépendant des aides financières extérieures, il fonctionne globalement correctement. AD2M doit mettre en place « un business plan » avec une vraie politique de retrait du projet prévu pour 2009. La principale contrainte est l'insuffisance du PLOF qui est une entrave au fonctionnement de l'ensemble des GF. Cette lacune entraîne des vices de procédures, d'où l'importance d'entretenir un réseau d'informations et de concertations permanent pour assurer une harmonie et une cohésion entre tous les partenaires de la décentralisation foncière (AD2M, PNF, MCA, SF, MDAT...). Ankilizato a été choisi pour installer un GF pilote, un choix de facilité puisque c'est une commune bien desservie avec le passage de la route nationale 35. Son rôle de CRIF ne peut pas être expérimenté tant que le PLOF n'est pas délivré, la méthode avec orthophotos est une alternative provisoire, mais avec l'arrivée des « vraies » images pour élaborer les PLOF, il faudra capitaliser cette phase pilote de deux ans du GF d'Ankilizato. Dans un futur proche il sera possible d'analyser le fonctionnement de ce GF intercommunal, pilote de GF situés dans des zones plus vulnérables. Une expérience innovante puisque le concept de CRIF commence à peine à être expérimenté dans le Menabe.

Le *Karan-tany malaky* est une méthode qui semble prometteuse et devrait permettre de répondre à une préoccupation essentielle l'augmentation des demandes de certification. Les principales réticences des ruraux pour la certification étaient le coût des droits, mais désormais les tarifs sont beaucoup plus abordables. Les AGF ont un nouveau défi, parvenir à répondre à l'affluence des demandes, si elle est maintenue durant cette phase promotionnelle de quelques mois. La cellule régionale du PNF et le projet AD2M devront porter une attention particulière à l'appui et au suivi des activités du GF dans les mois à venir. Reste à bien cadrer l'approche *Karan-tany malaky*, phase ponctuelle limitée dans un temps précis.

Il est également essentiel de démarrer les campagnes d'alphabétisation, car la relation entre l'alphabétisation, le foncier et la mise en valeur productive sont nécessaires à la pérennisation même du projet.

