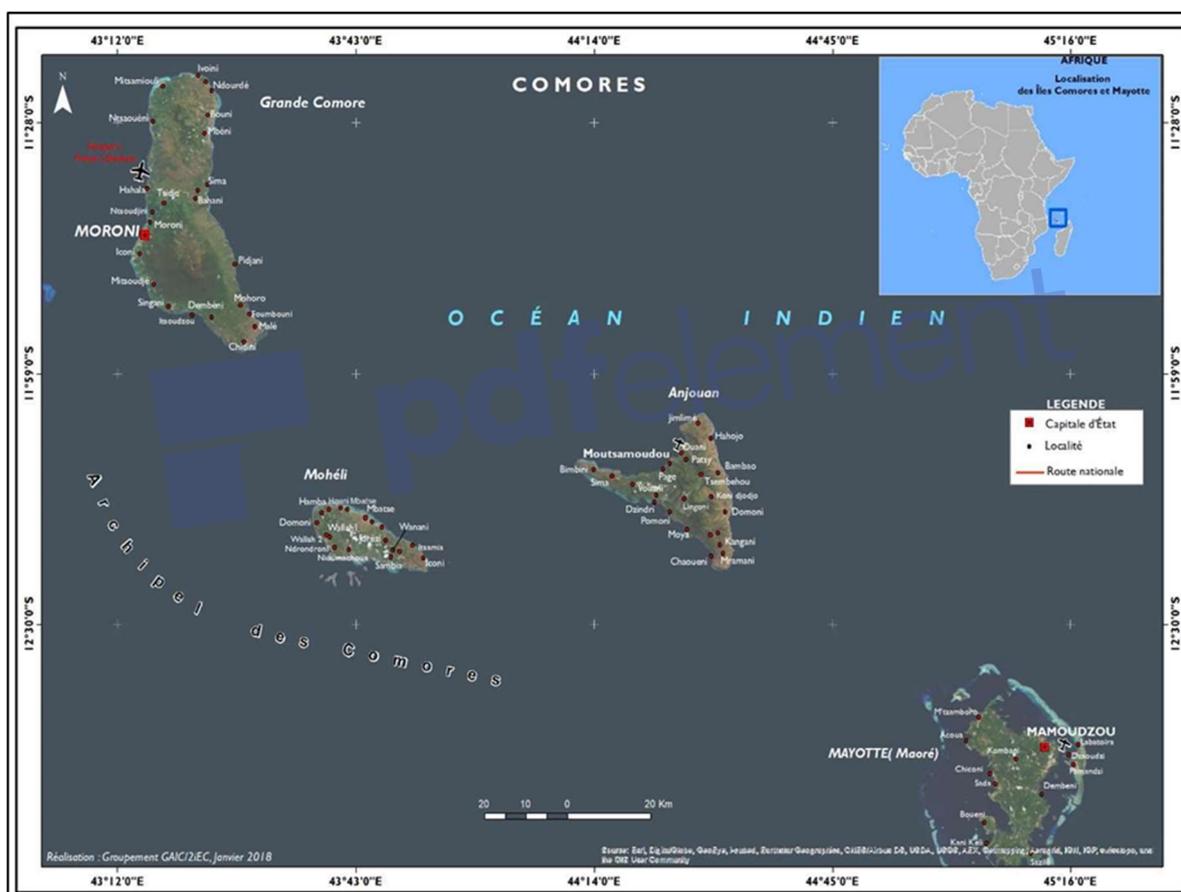




UNION DES COMORES

Projet de Renforcement des Capacités Institutionnelles (PRCI) - Phasell
(PRCIII-COMORES)

APPUI AU COMMISSARIAT GÉNÉRAL AU PLAN POUR (I) L'ÉLABORATION D'UNE STRATÉGIE FONCIÈRE, (II) POUR LA FORMULATION D'UNE STRATÉGIE DE DÉVELOPPEMENT DU TOURISME, ET (III) POUR L'ÉLABORATION D'UNE ÉTUDE DIAGNOSTIQUE ET UNE STRATÉGIE DE DÉVELOPPEMENT DU SECTEUR PRIVÉ



RAPPORT SUR LA STRATÉGIE NATIONALE FONCIÈRE

PRÉSENTÉ PAR LE GROUPEMENT :



Quartier Point E, Rue 2 Villa N°9B
B.P. 23 714 Dakar-Ponty (Sénégal)
Tel : + 221 33 824 9060
Email : gaicsa@groupeaic.net

INFORMATIONS SUR LE DOCUMENT

TABLEAU DE DIFFUSION

Destinataire			Objet Diffusion				Paraphe
Entité	Fonctionon Nom		RC	RF	A	I	
PRCI	Coordonnateur		x	x	x	x	

RC : Revue Contenu – RF : Revue Forme – A : Application – I : Information

TABLE DE L'HISTORIQUE DU DOCUMENT

Version	Date	Paragraphes et pages concernés	Création ou objet de la mise à jour	Auteur
3.01	28-08-2018	Toutes les pages	Version finale	Naila Ahmed Dahalane, Expert Foncier National Dr. Abdoul Aziz Sow, Expert Foncier international, Chef de mission

REMARQUE

Chaque révision du présent document doit correspondre à un numéro de version dont le format est : X.YY

Où X : est le numéro de version

Y : est le numéro de mise à jour de la version (indice de révision)

Une version nouvelle correspond à une modification majeure du contenu. Cette décision est prise lors de validation sur proposition de(s) l'auteur(s).

TABLE DES MATIERES

1	INTRODUCTION.....	1
2	LES VOIES D'UNE REFORME FONCIERE AUX COMORES	3
2.1	RAPPEL DU SENS DE LA SECURISATION FONCIERE POUR LES ACTEURS	3
2.2	LES OPTIONS POSSIBLES ET ACCEPTABLES DE REFORME DU FONCIER.....	5
3	CADRE STRATEGIQUE.....	7
3.1	OBJECTIFS	7
3.2	VISION	8
3.3	VALEURS.....	8
3.4	AXES STRATEGIQUES.....	9
4	PLAN STRATEGIQUE	11
4.1	MATRICE DES FORCES, FAIBLESSES, OPPORTUNITÉS ET MENACES.....	12
4.2	ARBRE A PROBLÈME.....	13
4.3	CHAINE DE RESULTATS DU PLAN STRATEGIQUE	14
4.4	STRUCTURE DES RESULTATS DU PLAN STRATEGIQUE.....	15
4.5	CADRE LOGIQUE DU PLAN STRATEGIQUE	16
5	PLAN D' ACTIONS BUDGÉTÉ (2019-2023)	19
6	DISPOSITIF DE MISE EN ŒUVRE DU PLAN STRATEGIQUE	20
6.1	ACTUALISATION DU CADRE LOGIQUE ET DE LA MATRICE DES ACTIVITES.....	21
6.2	LE SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN STRATEGIQUE.....	21
6.3	STRATEGIE DE PROMOTION DU PLAN STRATEGIQUE ET MOBILISATION DES RESSOURCES.....	21

SIGLES ET ABREVIATIONS

A/S/A	Signifiant
AGID	Administration Générale des Impôts et des Domaines
BAD	Banque Africaine de Développement
FAO	Fonds des Nations Unies pour l'Agriculture
GIE	Groupement d'Intérêt Économique
GPS	Global Positioning System
PPTTE	Initiative pour les Pays Pauvres Très Endettés
PRCI	Projet de Renforcement des Capacités Institutionnelles
SCADD	Stratégie de Croissance Accélérée et de Développement Durable
SCRIP	Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté
SIF	Système d'informations foncières
UA	Union Africaine



1 Introduction

Au sortir de l'étude diagnostic, nous avons obtenu une vue d'ensemble du système foncier Comorien avec ses forces et ses faiblesses appelant à la mise en place d'urgence d'une stratégie de gestion foncière. Le premier constat à ce niveau est l'inexistence d'une politique foncière et d'une stratégie claire portées par des instances de niveau stratégique et politique.

La question du statut juridique des terres aux Comores se pose avec acuité. En principe, un statut juridique a toujours pour base un texte fondateur qui peut prendre la forme d'un acte législatif (loi) ou réglementaire (acte administratif). Ce cadre juridique doit ainsi préciser les droits et obligations qui découlent de son existence ainsi que tout le dispositif processuel prévu pour une mise en œuvre effective. Cependant une démarche uniquement orientée sur le cadre juridique du foncier aux Comores risque d'occulter un pan important et stratégique constitué par les pratiques foncières qui ont élu droit de cité dans cet archipel. Nonobstant ces règles juridiques et pratiques, d'autres sources du droit (religieuses et traditionnelles) devront aussi être analysées pour une vision complète de la gestion foncière aux Comores.

A l'analyse, il apparaît aux Comores que le domaine foncier national comprend le domaine de l'Etat, celui des différentes collectivités locales et du patrimoine des autres personnes privées. Le domaine de l'Etat se décompose en un domaine public et un domaine privé. Le domaine public immobilier de l'Etat intègre l'ensemble des biens immobiliers classés ou délimités affectés ou non à l'usage du public. Le domaine public peut être naturel (espaces aériens, pièges d'eau...) ou artificiel (aménagement et ouvrages réalisés pour des raisons d'intérêt général ou d'utilité publique, terrains classés, routes, ...). Le domaine privé immobilier englobe les terres faisant l'objet de titre foncier et des droits réels immobiliers établis ou transférés au nom de l'Etat à la suite de procédures spécifiques. Il existe les formes traditionnelles qui fonctionnent par le biais des règles coutumières et musulmanes, et la forme légale qui est régie par les dispositions domaniales et foncières. Seul l'Etat peut donner à un citoyen un titre définitif de propriété.

Les démarches ont donc en général pour point de départ un système basé sur la propriété foncière traditionnelle ; le chef de famille étant considéré comme propriétaire des terres à l'échelle familiale et le chef de village propriétaire à l'échelle du village. A priori, toutes les terres appartiennent à l'Etat. Mais dans la pratique et l'usage, elles sont gérées par les chefs de famille, du village et/ou coutumiers dans les limites de leurs terroirs respectifs. Le cadre juridique permettant l'accès à la propriété foncière doit mettre en place diverses mesures pour garantir l'intangibilité et la régularité des titres ou autres documents émis.

Au terme de ce diagnostic, nous avons pu faire l'état des lieux sans complaisance de la situation foncière dans l'Union à travers une méthodologie éprouvée au niveau des îles. Nos enquêtes et entretiens avec les acteurs nous ont permis d'avoir une vision claire de la situation foncière de l'archipel. Certes, le tableau peint de la situation foncière aux Comores n'est pas du tout des plus reluisants, mais il reflète la réalité que nous avons auscultée, ressentie, et les réflexions que nous avons partagées avec les acteurs de la gouvernance foncière.

Aujourd'hui les contraintes sont identifiées, des pistes de solutions esquissées, il ne reste plus qu'à élaborer la stratégie. Or, dans toute stratégie, il y a deux voies : celle de l'anticipation et celle de l'action. L'anticipation procède du diagnostic et l'action se focalise sur la mise en œuvre. Nous espérons avoir fidèlement interprété les informations recueillies sur le terrain mais en tout état de cause, la stratégie de mise en œuvre exige de l'engagement politique et une foi dans l'intérêt d'un changement de système. Tout changement crée forcément des bouleversements, des résistances, et même des conflits. Mais les processus participatifs, combinés à un plan de communication bien pensé, sont à notre disposition pour nous aider à surmonter les difficultés.



2 Les voies d'une réforme foncière aux Comores

Toute idée de réforme foncière aux Comores doit passer indubitablement par un consensus sur le sens et le contenu à donner à la réforme avant de se lancer sur les options, choix et schémas par le biais d'un processus participatif qui sera long, difficile et coûteux. Mais qu'à cela ne tienne, l'opportunité d'une réforme n'étant plus à démontrer, le débat tourne aujourd'hui sur la bonne porte d'entrée, le bon dosage et la mitigation des risques avant de passer à l'action.

2.1 *RAPPEL DU SENS DE LA SECURISATION FONCIERE POUR LES ACTEURS*

Lors des entretiens sur le terrain, à la question de savoir ce que les acteurs entendaient ou attendaient de la sécurisation foncière, les réponses restent vagues et redondantes. En effet, la sécurité des droits fonciers est la certitude que les droits d'une personne seront reconnus par les tiers et protégés en cas de contestation spécifique. Si cette sécurité n'est pas garantie, les droits correspondants risquent d'être menacés par des revendications concurrentes et même d'être perdus par suite d'une expulsion. Sans sécurité des droits fonciers, la capacité des ménages à produire de quoi s'alimenter et à bénéficier de moyens de subsistance durables est fortement compromise. Elle n'est pas directement mesurable et, à bien des égards, tout dépend de la façon dont elle est perçue. Ses caractéristiques peuvent changer selon le contexte.

Par exemple, si une personne a le droit d'utiliser une parcelle pendant les six mois de la période de végétation et ne risque pas d'être expulsée pendant ce temps-là, elle bénéficie de la sécurité des droits fonciers. Par extension, la sécurité des droits fonciers peut dépendre de la durée de ceux-ci, compte tenu du temps nécessaire pour recouvrer les coûts d'investissement. Ainsi, quelqu'un qui a des droits d'utilisation pour une période de six mois ne plantera pas d'arbres, n'investira pas dans des travaux d'irrigation ou ne prendra aucune mesure préventive contre l'érosion du sol, puisque ce laps de temps est trop court pour assurer la rentabilité de tels investissements ; on peut alors parler de sécurité des droits fonciers pour les investissements à court terme, alors que ces mêmes droits sont précaires relativement aux investissements à long terme.

Là où existe un régime foncier communautaire bien établi, la sécurité des droits fonciers est possible, même pour qui ne dispose pas du droit de vendre un terrain ou n'a à cet égard que des droits strictement limités (p. ex. lorsque ces droits ne peuvent être transférés par héritage ou qu'un terrain ne peut être vendu qu'à d'autres membres du groupe).

Les sources de la sécurité des droits fonciers peuvent également varier en fonction de plusieurs aspects.

Une source importante de sécurité foncière est constituée par la collectivité et les associations regroupant ses membres, comme les utilisateurs d'eau, ou les organisations locales d'agriculteurs. La sécurité des droits fonciers est accrue quand les voisins reconnaissent les droits et veillent à leur respect. Dans de nombreux systèmes fonciers coutumiers, les membres d'un groupe social possèdent des droits fonciers en vertu de leur appartenance à celui-ci.

L'exercice des droits fonciers valide l'appartenance au groupe dans la même mesure que cette appartenance facilite l'acquisition et la protection de ces droits.

Les pouvoirs publics représentent une autre source de sécurité dans la mesure où ils peuvent assurer la reconnaissance politique de certains droits. Par exemple, un gouvernement peut accepter un empiètement illégal et l'installation d'un groupe sur des terres forestières publiques et s'engager à ne pas l'expulser. Toutefois, dans un tel cas, le gouvernement reconnaît généralement le droit du groupe à occuper la terre, mais ne va pas jusqu'à reconnaître ce même droit aux membres du groupe à titre individuel.

Une autre source peut être l'administration publique et le système juridique formel. L'État peut en général fournir une sécurité foncière en affirmant la validité des droits détenus par des particuliers ainsi qu'en prenant des mesures spécifiques comme assurer une protection contre l'accès non autorisé. Les systèmes d'enregistrement foncier et de cadastre sont souvent considérés comme protégeant la sécurité de jouissance, les différends étant alors soumis aux tribunaux.

Dans certains pays, la sécurité peut être également fournie par des structures coercitives qui assument localement le pouvoir lorsque des troubles civils empêchent l'État d'exercer son autorité. Bien entendu, une telle situation n'est pas souhaitable, car elle risque à son tour d'empêcher la mise en place de solides collectivités et des systèmes juridiques nécessaires pour une bonne gestion des affaires publiques.

La sécurité totale des droits fonciers dont bénéficie un individu est la somme de tous les éléments de sécurité fournis par l'ensemble des sources. Le renforcement de la sécurité foncière par une ou plusieurs sources complémentaires accroîtra la sécurité totale.

Le régime foncier peut être modifié de diverses façons : par exemple en accordant une reconnaissance légale aux droits informels, en reconnaissant une valeur légale aux permis émis par l'État et en les transformant en baux assurant une protection plus grande aux utilisateurs de terre; en prenant des dispositions permettant aux membres d'un groupe de devenir les propriétaires légaux de leurs biens fonciers traditionnels dont les droits étaient auparavant détenus par l'État; et en améliorant les systèmes formels d'administration foncière pour mieux définir les droits de propriété.

La sécurité des droits fonciers peut être menacée de diverses façons. Paradoxalement, les efforts entrepris pour accroître la sécurité des droits fonciers de certaines personnes peuvent se traduire par la perte des droits détenus par d'autres. Par exemple, les projets d'établissement de titres et d'enregistrements fonciers, s'ils sont mal conçus, peuvent réduire la sécurité des droits fonciers de nombreux résidents ruraux si certains droits, souvent détenus par des femmes ou des pauvres, ne sont pas reconnus et se retrouvent inclus dans des «droits de propriété» définis de façon trop simpliste.

Les droits peuvent également être réduits ou éliminés si l'État se met à faire respecter des règles existantes interdisant l'accès à certaines ressources. Par exemple, une application plus stricte de la politique gouvernementale relative à la protection des forêts peut avoir pour

conséquence que des villageois soient expulsés de terres qu'ils utilisaient pour la culture et l'élevage.

Pour les comoriens, la sécurité foncière revient d'abord à mettre de l'ordre dans la gestion du foncier dans toutes les îles. Par la suite, les droits de propriété des citoyens doivent être encadrés, protégés, afin d'assainir la gestion foncière dans toute l'Union. Or, la meilleure manière d'y arriver est d'abord de restaurer l'autorité de l'Etat et de l'administration dans la gestion des terres en particulier du domaine public et privé de l'Etat. Pourtant, la loi de 1929 est très claire à propos de la consistance de ces deux domaines.

L'article 1 est sans équivoque. L'ensemble des biens meubles et immeubles qui constituent le domaine de l'Etat, des communes et de tout autre organisme administratif doté de la personnalité civile qui viendrait à être institué, se divise en domaine public et en domaine privé. L'article 2 entonne que le domaine public comprend ceux de ces biens qui, soit par leur nature, soit par suite de la destination qu'ils ont reçue de l'autorité, servent à l'usage, à la jouissance ou à la protection de tous, et qui ne peuvent devenir, en demeurant ce qu'ils sont, propriété privée. Quant au domaine privé, il comprend tous ceux, qui, ne répondant pas aux mêmes nécessités, pourraient être indifféremment détenus par d'autres personnes.

La solution pour les Comores est avant tout la mise en place d'une stratégie foncière, qui sera **à la base d'un document de politique foncière, qui à son tour va servir de fondement à une réforme foncière en profondeur**. Il n'est pas redondant de rappeler qu'une réforme foncière peut toujours en cacher une autre. Réformer le foncier ne revient pas tout juste à modifier les textes juridiques sur la gestion des terres, mais plutôt sur l'ensemble des textes relatifs aux ressources naturelles et environnementales, à la constitution, aux procédures administratives, au système judiciaire entre autres. Le chantier n'est pas simple mais une démarche intelligente peut permettre d'aboutir sur une réforme acceptée et socialement acceptable.

2.2 Les options possibles et acceptables de réforme du foncier

A l'analyse des données d'enquête, il apparaît que les acteurs n'ont pas une vision claire de l'orientation d'une éventuelle réforme et cela se justifie par plusieurs raisons. D'abord, les comoriens vivent un système juridique inextricable, dans un contexte sociologique concurrentiel fort depuis la colonisation. Le fait d'être baigné dans cet imbroglio ne permet pas d'avoir une vision panoramique et objective du sens à donner à une réforme foncière, tant ils sont obnubilés par des solutions d'urgence à mettre en place devant des problèmes de plus en plus urgents. Ensuite, l'Union des Comores est un pays jeune (indépendance en 1975) qui n'a pas encore assez d'expérience des grands changements de systèmes, surtout juridiques. D'où la méfiance voire l'angoisse d'un éventuel changement de système qui pourrait bouleverser les us et pratiques et son lot de risques à encadrer. Réformer signifie changer un système en état par un autre. Ce nouveau système doit s'inspirer de l'ancien, en intégrant les défaillances constatées, chercher des consensus forts avant de pouvoir constituer une ossature adaptée et pertinente. Pour ce faire, il est important de mettre en place une feuille de route gouvernementale consensuelle, portée par les plus hautes autorités de l'Union qui va définir la vision et les grandes orientations de la réforme envisagée. Cette feuille de route sera proposée dans la seconde partie de cette étude.

En tout état de cause, trois voies s'offrent à tout processus de réforme foncière aux Comores : soit c'est le **système de l'immatriculation**, soit la **nationalisation** ou la **privatisation**. Toutes ces options ont certes des variantes et des combinaisons peuvent être opérées, mais elles aboutissent toujours à un changement de système, donc de vision, de pratique et exigent une acceptabilité sociale forte de la part des citoyens pour espérer assurer l'effectivité recherchée, voire souhaitée et rêvée. Le rapport sur la définition d'une stratégie foncière reviendra sur tous ces éléments avec bien sur un plan de communication qui devra accompagner cette mission.

Mais au regard des enquêtes menées aussi bien à Moroni, qu'à Mohéli et Anjouan, les acteurs plaident et recommandent une démarche prudente, qui prend en compte les réalités socio-culturelles des Comores. Oui pour un changement de système foncier, mais un changement progressif et non brutal, un changement précédé et suivi d'une large communication et sensibilisation, un changement consensuel aussi bien sur la démarche que sur les options. En outre, toute perspective de réforme foncière devra mettre en place des projets et programmes pilotes chargés d'expérimenter cette nouvelle donne avant d'envisager toute généralisation. Les préalables sont nombreux, les moyens nécessaires coûteux, le temps des réformes n'épousant pas toujours celui des projets et programmes, voici en substance les éléments d'orientation sur cette perspective de réforme.



3 Cadre stratégique

Le cadre stratégique est l'occasion de poser les orientations de la vision politique sur le foncier comorien en s'adossant à des valeurs sacro-saintes qui serviront de leitmotiv à toute tentative de réforme.

3.1 Objectifs

Le cadre et les lignes directrices sur les politiques foncières en Afrique rappelle que « il faut chercher à élaborer une politique domaniale et foncière de manière inclusive, répondant aux besoins de l'ensemble des utilisateurs de la terre, contribuant à la stabilité politique, promouvant l'égalité des genres, favorisant la réduction des conflits, améliorant la gestion durable des ressources naturelles, assurant le développement urbain harmonieux et plaçant tous les acteurs dans l'orbite d'une croissance économique accrue et d'une meilleure qualité de vie ».

L'objectif général visé par ce plan stratégique est de définir une feuille de route de la réforme foncière en décrivant la démarche méthodologique qui sera appliquée pour sa mise en œuvre. Il faut rappeler que la réforme du foncier est un processus de longue haleine, global et participatif de diagnostic et d'amélioration de la situation domaniale et foncière. Toute démarche méthodologique dans ce sens sera axée sur l'élaboration et la mise en œuvre participatives d'un document de politique foncière, qui exposera clairement les orientations stratégiques de la réforme. Cette politique domaniale et foncière doit donc expliciter les choix fondamentaux à opérer pour apporter des réponses précises et opérationnelles aux problèmes fonciers et domaniaux considérés comme cruciaux. Elle fournira à l'Etat et à tous les autres acteurs, notamment les acteurs non étatiques et les partenaires de développement, un cadre commun de référence et d'orientation.

La réforme domaniale et foncière englobe l'élaboration et la mise en œuvre de la politique domaniale et foncière et d'un plan de communication, ainsi que la mise en place d'un système de suivi-évaluation.

L'adhésion de toutes les parties prenantes est une condition du succès de la réforme. Quelque soit l'étape de la réforme (document de politique et document de réforme), il est prévu de développer une démarche inclusive, informée et équilibrée, articulée autour de 3 phases :

- a) Une phase de préparation, qui permettra de réunir les conditions techniques, institutionnelles, financières et humaines nécessaires à la bonne marche du processus;
- b) Une phase d'élaboration de la politique domaniale et foncière, qui permettra successivement : d'identifier l'ensemble des enjeux que doit prendre en compte la politique, à la lumière des grandes caractéristiques structurelles et conjoncturelles du système foncier comorien; d'élaborer un projet de politique ; de placer ce projet au cœur d'un dialogue politique, multi-acteurs et itératif, pour faire émerger des consensus entre les parties prenantes sur un maximum de thématiques ; de procéder aux arbitrages finaux, de valider et d'adopter la politique ;

- c) Une phase de mise en œuvre de la politique, dans ses dimensions juridiques, institutionnelles, opérationnelles et financières, assortie d'un système de suivi-évaluation.

Cette démarche sera sous-tendue par un plan de communication destiné à faciliter l'adhésion des parties prenantes, à consolider les consensus émergents et, à véhiculer une image juste, claire et positive de la réforme.

3.2 *Vision*

La vision de ce plan stratégique part de la situation de référence issue de l'étude diagnostic du secteur foncier comorien.

L'objectif de ce plan stratégique est de poser les jalons d'une nouvelle politique foncière avant la mise en œuvre d'une réforme foncière politiquement et socialement acceptée, dans le souci d'assurer une bonne gouvernance foncière dans l'accès et l'utilisation des ressources pour l'atteinte des objectifs de développement durable aussi bien en milieu urbain que rural.

3.3 *Valeurs*

Les valeurs sur lesquelles se fondent ce plan stratégique sont :

- Le respect des institutions et valeurs constitutionnelles de l'Union des Comores : la solidarité entre l'Union et les îles et entre les îles elles-mêmes ; l'égalité des îles en droits et en devoirs ;
- La prise en compte des valeurs culturelles, religieuses et culturelles de l'Union ;
- L'installation de l'économie sur une trajectoire de croissance forte, inclusive, durable et respectueuse de l'environnement et des ressources naturelles ;
- le renforcement de l'Etat de droit et de la bonne gouvernance, ainsi que le respect des règles démocratiques ;
- la promotion de la citoyenneté et de la solidarité ;
- le développement équilibré du territoire.
- L'éthique dans la gestion à tous les niveaux ;
- L'efficacité et l'efficience dans les démarches

Cette vision devra se traduire par la mise en place d'une politique foncière aussi bien en milieu urbain que rural, dans toutes les îles avec la prise en compte des particularités et réalités d'une part, et d'autre part par une réforme foncière en profondeur qui permettra de toiletter tout l'arsenal juridique, institutionnel et administratif de gestion du foncier. Cette démarche à deux niveaux semble être la plus prudente pour éviter le choc d'une réforme brusque du foncier qui peut produire des effets indésirables dans la stabilité de l'Union et des îles.

3.4 Axes stratégiques

Les axes stratégiques épousent les conclusions retenues dans le rapport diagnostic : une approche prudente, progressive, inclusive, mais globale, structurelle et constructive.

- **Axe stratégique 1 : Elaboration d'une politique foncière de l'Union**

L'élaboration d'une politique foncière est un préalable nécessaire à toute réforme foncière dans des contextes sociologiques particuliers à l'image des îles Comores. Ce document doit être assez consensuel dans le processus afin de faciliter l'élaboration d'une législation foncière qui sera en réalité sa traduction juridique. En cohérence avec la vision définie, la politique foncière devra décliner les orientations stratégiques, les principes directeurs, les axes d'intervention, les principes de mise en œuvre, les risques et mesures d'atténuation etc. L'élaboration de cette politique foncière exige de la part des pouvoirs publics le recueil de consensus forts de toutes les forces vives de l'Union des Comores afin de s'assurer de la prise en compte de tous les enjeux liés au foncier et aux ressources naturelles. Un processus participatif sera élaboré de manière consensuelle et déroulé par une structure publique mise en place à cet effet avec une forte implication de la société civile. Les résultats et propositions seront partagés et validés par tous les acteurs impliqués avant la production du rapport final de politique foncière qui sera soumis à l'avis du Président de l'Union pour suite à donner. Par la même occasion, l'Assemblée de l'Union pourra se prononcer par un vote du document de politique foncière validé par le Président de l'Union. Afin de parvenir à ce résultat, il importe dès le départ de mettre en place une structure nationale chargée de l'élaboration du document de politique foncière avec la participation de toutes les parties prenantes (publiques ou non) et ne forte implication des acteurs de la société civile nationale et internationale.

- **Axe stratégique 2 : Elaboration d'une réforme foncière en milieu urbain et rural dans les îles**

A la suite du document de politique foncière validé par les pouvoirs exécutifs et législatifs, une réforme foncière pourra être enclenchée en gardant toujours ce souci de consensus fort, seul gage d'une effectivité. En effet, il s'agira de partir des orientations stratégiques du document de politique foncière pour élaborer une démarche participative avec des termes de références claires. Cette réforme foncière devra s'inspirer du document de politique foncière validé en prenant aussi en comptes toutes les pistes et esquisses dégagées dans le cadre de ce plan stratégique. Il faut noter d'emblée qu'une réforme du foncier entrainera indubitablement des changements dans les autres aspects du développement économique et social de l'Union : il s'agit de la décentralisation, de la déconcentration, la planification, de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme etc.

Réformer le foncier revient d'abord à réformer les domaines (domaine de l'Etat, des collectivités territoriales locales et des particuliers) avec tout ce que cela implique comme changement de paradigme aussi bien pour l'administration foncière que tous les autres acteurs non étatiques. Cette réforme devra débuter par une feuille de route qui peut juste être l'actualisation de ce plan stratégique. Cette réforme devra apporter des réponses à toutes les difficultés notées dans la matrice SWOT sur l'inadaptation du cadre juridique qui gouverne la gestion du foncier dans l'Union des Comores.

En outre, la Commission Nationale de Réforme Foncière chargée de la mise en œuvre de la politique foncière pourra s'occuper, si elle bénéficie de la confiance renouvelée des acteurs de la gouvernance foncière, du processus de réforme foncière.

- **Axe stratégique 3 : Mise en œuvre de la réforme foncière à travers des projets pilotes sur la sécurisation foncière et sur la décentralisation et le développement durable.**

A l'issue de la réforme foncière, validée, publiée et mise en œuvre, il faudrait enclencher des projets pilotes de sécurisation du foncier aussi bien urbain que rural, dans le respect des politiques d'administration, d'aménagement et d'urbanisme mais aussi de la gestion décentralisée de ces compétences par les collectivités territoriales (communes). Ces projets pilotes devront servir de phases d'expérimentation avant de donner vie à la réforme foncière à travers la technique de l'apprentissage par l'action. Ces projets et programmes devraient cibler tous les aspects liés à la réforme (compétence et responsabilité de l'administration foncière et des communes) afin de les mettre en œuvre dans des zones cibles. Au niveau de chaque île, des administrations et communes test pourront servir de réceptacle pour ces projets pilotes. L'objectif derrière cette expérimentation est de pouvoir dupliquer les résultats au niveau des autres sites afin de donner vie au projet de réforme foncière. Sans cela, cette réforme risque d'être un tigre en papier. Ce sera l'occasion de doter les administrations des moyens humains, logistiques, financiers et techniques afin qu'elles puissent assumer et assurer la gouvernance foncière dans le respect des normes en vigueur (Cadre et lignes directrice de l'Union Africaine sur le Foncier, les Directives volontaires de la FAO sur les terres, forêts et pêches etc.). Ces projets et programmes au nombre de 3 pourront épouser les contours des îles en prenant en compte tous les aspects institutionnels, administratifs et processuels pour rendre effective cette réforme foncière.

4 PLAN STRATEGIQUE

Le présent Plan stratégique qui couvre la période **2019- 2023**, contient une matrice des forces, faiblesses, opportunités et menaces. Il reflète la vision déjà déclinée qui témoigne de son objectif global et qui tend à rassembler autour d'une aspiration générale commune pour l'avenir. Il fait écho également aux missions et aux objectifs stratégiques.

Le Plan reprend les effets souhaités qui conduiront à une réforme foncière durant les prochaines années. Les effets sont liés entre eux et se complètent.

Chaque effet s'articule autour de résultats à atteindre (des produits), eux-mêmes subdivisés en actions. Les actions sont assorties d'échéances et d'indicateurs de suivi et de contrôle.

Les actions prévues dans le Plan stratégique seront mises en œuvre suivant un ordre de priorité. Les actions prioritaires sont indiquées ci-après. Il ne sera pas possible de mettre en œuvre immédiatement et simultanément toutes les actions énoncées dans ce plan. Certaines ne pourront être mises en œuvre que lorsque les ressources nécessaires auront été trouvées.

Ce Plan stratégique guidera l'action des pouvoirs publics durant les 5 prochaines années. Il fera l'objet d'un suivi régulier et d'une évaluation en fin de parcours.

La mise en œuvre du Plan stratégique dépendra des ressources disponibles. Une levée de fonds devra être menée auprès des partenaires techniques et financiers.

Les résultats ont été établis de manière à être SMART, c'est-à-dire spécifiques, mesurables, atteignables, réalistes et temporellement définis.

ÉLABORATION D'UNE STRATÉGIE NATIONALE DU SECTEUR FONCIER

4.1 MATRICE DES FORCES, FAIBLESSES, OPPORTUNITÉS ET MENACES

FORCES	FAIBLESSES
<ul style="list-style-type: none"> • Département ministériel chargé des affaires foncières • Politique de décentralisation • Ressources humaines qualifiées et variées ; • Moyens financiers mobilisables • Des projets et programmes fonciers d'envergure (PRCI- II) • Regain d'intérêt pour le foncier des îles • Existence d'une pluralité de systèmes fonciers (traditionnels et modernes) • Existence de transactions foncières • Des impôts fonciers à prélever • Des réformes en cours pour booster l'investissement • Paix sociale dans les îles • Stratégie de croissance accélérée pour le développement durable (SCADD) 	<ul style="list-style-type: none"> • Instabilité institutionnelle de rattachement du foncier à une vice-présidence • Décentralisation foncière ineffective • Ressources humaines, matérielles et financières insuffisantes et inadaptées • Législation foncières caduques • Conflits fonciers • Conflits entre règles juridiques et pratiques foncières • Incivisme fiscal • Absence de stratégie foncière adaptée • Faiblesse de l'administration foncière • Puissance des pouvoirs locaux • Difficultés d'harmoniser les pratiques foncières entre îles • Non prise en compte de la réforme par la SCADD • Inexistence d'un système d'archivage • Absence d'images satellites haute résolution • Absence d'outils de sécurisation foncière modernes (SIG), GPS
OPPORTUNITES	MENACES
<ul style="list-style-type: none"> • Volonté politique de réformer les textes sur le foncier • Possibilités d'accès à des ressources financières pour la réforme foncière • Réforme foncière est un des critères du doing business • Les directives volontaires de la FAO sur le la terre, forêt et pêche • La politique foncière de l'Union Africaine 	<ul style="list-style-type: none"> • Forte propension des acteurs à attendre tous des partenaires techniques et financiers • Faible engagement des autorités coutumières sur cette réforme

4.2 ARBRE A PROBLÈME

PROBLEME PRINCIPAL : LEGISLATION FONCIERE INADAPTEE			
Causes immédiates			
Cause immédiate 1	Cause immédiate 2	Cause immédiate 3	Cause immédiate 4
Législation inadaptée	Législation inappliquée	Législation concurrencée	Législation ignorée
Causes sous-jacentes			
1. 1. Législation date de la colonisation	2.1. Corruption des juges et faiblesse de l'administration	3.1. Concurrencée par les pratiques foncières	4.1. Méconnaissance de la législation
1.2. Législation dépassée	2.2. Méfiance des populations à l'égard d'un droit importé	3.2. Par des passe-droits	4.2. Manque d'information sur les textes
1.3. Insuffisance de moyens de mise en application (humains, techniques, financiers)	2.3. Synchrétisme juridique	3.3. Par une législation privée	4.3. Absence de campagnes de sensibilisation pour pousser les citoyens à se formaliser

4.3 CHAÎNE DE RESULTATS DU PLAN STRATEGIQUE

IMPACT : L'élaboration d'une politique foncière et d'une réforme foncière afin de contribuer à l'instauration d'un Etat de droit garantissant l'effectivité d'un droit foncier face au défi d'une législation foncière inadaptée.

Effet 1: L'Union des Comores dispose d'un document de politique foncière

- Produit 1.1 : Mise en place d'une structure multi-acteurs pour l'élaboration du document de politique foncière
- Produit 1.2 : Elaboration et mise en œuvre d'une démarche inclusive, validée par les parties prenantes pour l'élaboration du document de politique foncière
- Produit 1.3 : Validation du document de politique foncière

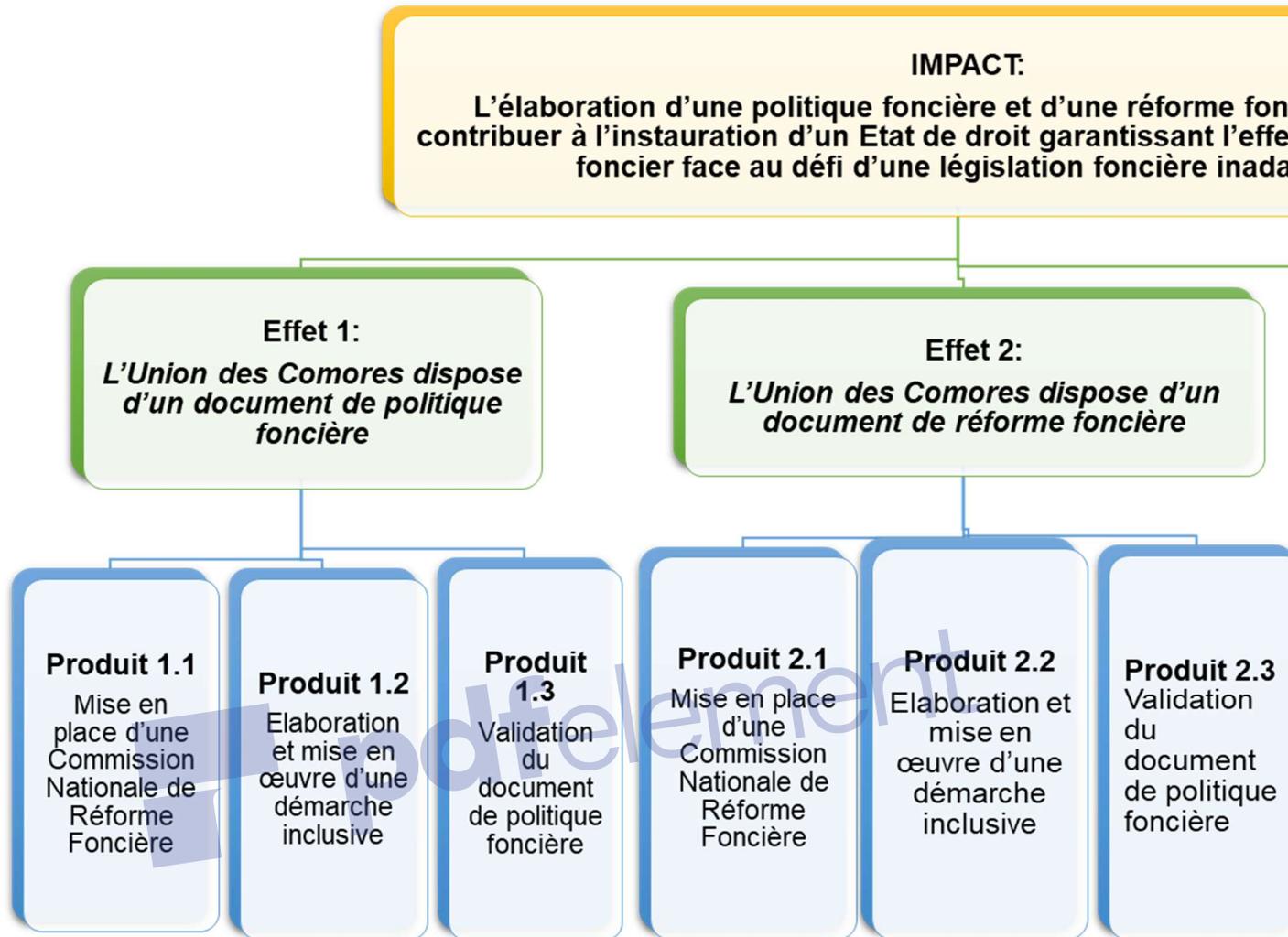
Effet 2: L'Union des Comores dispose d'un document de réforme foncière

- Produit 2.1: Mise en place d'une structure multi-acteur pour l'élaboration du document de la réforme foncière
- Produit 2.2 : Elaboration et mise en œuvre d'une démarche inclusive, validée par les parties prenantes pour l'élaboration du document de réforme foncière
- Produit 2.3 : Validation du document de réforme foncière

Effet 3: L'Union des Comores développe des projets et programmes de mise en œuvre de la réforme foncière

- Produit 3.1: Elaboration des projets et programmes de mise en œuvre de la réforme foncière
- Produit 3.2 : Elaboration d'un plan de communication et de suivi-évaluation sur la mise en œuvre de la réforme foncière
- Produit 3.3 : Démarrer en parallèle les autres chantiers de réforme (sur l'administration, les collectivités territoriales, l'aménagement du territoire, l'urbanisme etc.) pour une effectivité de la réforme foncière

4.4 STRUCTURE DES RESULTATS DU PLAN STRATEGIQUE



4.5 CADRE LOGIQUE DU PLAN STRATEGIQUE

Chaine de résultats	Indicateurs objectivement vérifiables	Indicateurs cibles	Sources de vérification	Risques
IMPACT : L'élaboration d'une politique foncière et d'une réforme foncière afin de contribuer à l'instauration d'un Etat de droit garantissant l'effectivité d'un droit foncier face au défi d'une législation foncière inadaptée.	Elaboration et mise en œuvre d'un processus pour la finalisation d'un document de politique foncière	Disponibilité du document de politique foncière d'ici 2019	Rapport d'activités de la Commission de Réforme Foncière	Retards et difficultés pouvant entraver la mise en place de cette Commission de Réforme Foncière
Effet 1 : <i>L'Union des Comores dispose d'un document de politique foncière</i>	Disponibilité du document de politique foncière	Disponibilité du document de politique foncière d'ici 2019	Rapport d'activités	Retards et difficultés pouvant entraver la mise en place de cette Commission de Réforme Foncière
Produit 1.1 Mise en place d'une structure multi-acteurs pour l'élaboration du document de politique foncière	Mise en place par décret présidentiel de la Commission Nationale de Réforme Foncière	Associer tous les acteurs dans cette Commission Nationale de Réforme Foncière et la doter de moyens budgétaires	Décret portant mise en place d'une Commission Nationale de Réforme Foncière	Absence des acteurs clefs dans cette commission de réforme foncière et de moyens financiers conséquents
Produit 1.2 Elaboration et mise en œuvre d'une démarche inclusive, validée par les parties prenantes pour l'élaboration du document de politique foncière	Elaboration d'une méthodologie adaptée, cohérente, participative et inclusive pour dérouler le processus d'élaboration de la politique foncière	Des plateformes multi-acteurs sont mise en place au niveau de toutes les îles pour impliquer toutes les couches sociales dans la définition d'une politique foncière	Document méthodologique de la Commission de Réforme Foncière	Une démarche excluant les acteurs et absence de consensus forts sur les grandes orientations
Produit 1.3 Validation du document de politique foncière	Validation par les acteurs au niveau des plateformes multi-acteurs, par les pouvoirs	Validation par le Président de l'Union, l'Assemblée Nationale et les acteurs de la société civile	Document de politique foncière validée	Invalidation du document de politique foncière par les acteurs

ÉLABORATION D'UNE STRATÉGIE NATIONALE DU SECTEUR FONCIER

Chaine de résultats	Indicateurs objectivement vérifiables	Indicateurs cibles	Sources de vérification	Risques
	publics et par l'Assemblée Nationale			
<u>Effet 2</u> <i>L'Union des Comores dispose d'un document de réforme foncière</i>	Disponibilité du document de réforme foncière	Disponibilité du document de réforme foncière d'ici 2020	Rapport d'activités	Retards et difficultés pouvant entraver la mise en place de cette Commission de Réforme Foncière
<u>Produit 2.1 :</u> Mise en place d'une structure multi-acteur pour l'élaboration du document de la réforme foncière	Mise en place par décret présidentiel de la Commission Nationale de Réforme Foncière (la même commission peut continuer cette mission si elle bénéficie de la confiance des acteurs)	Associer tous les acteurs dans cette Commission Nationale de Réforme Foncière et la doter de moyens budgétaires	Décret portant mise en place d'une Commission Nationale de Réforme Foncière	Absence des acteurs clefs dans cette commission de réforme foncière et de moyens financiers conséquents
<u>Produit 2.2 :</u> Elaboration et mise en œuvre d'une démarche inclusive, validée par les parties prenantes pour l'élaboration du document de réforme foncière	Elaboration d'une méthodologie adaptée, cohérente, participative et inclusive pour dérouler le processus d'élaboration de la réforme foncière	Des plateformes multi-acteurs sont mise en place au niveau de toutes les îles pour impliquer toutes les couches sociales dans la définition de la réforme foncière au milieu urbain et rural	Document méthodologique de la Commission de Réforme Foncière	Une démarche excluant les acteurs et absence de consensus forts sur les grandes orientations de la réforme
<u>Produit 2.3 :</u> Validation du document de politique foncière	Validation par les acteurs au niveau des plateformes multi-acteurs, par les pouvoirs publics et par l'Assemblée Nationale	Validation par le Président de l'Union, l'Assemblée Nationale et les acteurs de la société civile	Document de politique foncière votée, publié et promulgué	Invalidation du document de politique foncière par les acteurs
<u>Effet 3</u> <i>L'Union des Comores développe des projets et programmes de mise en œuvre de la réforme foncière</i>	Des projets et programmes de sécurisation foncière sont élaborés pour accompagner la	Des projets financés avec l'appui des bailleurs de fonds pour servir de test à la nouvelle réforme foncière	Rapport d'activités	Absence de moyens pour financer ces projets de sécurisation foncière

ÉLABORATION D'UNE STRATÉGIE NATIONALE DU SECTEUR FONCIER

Chaine de résultats	Indicateurs objectivement vérifiables	Indicateurs cibles	Sources de vérification	Risques
	mise en œuvre de la nouvelle réforme foncière	au niveau des îles avec toujours une dimension urbaine et rurale en 2021-2022-2023	Mise en œuvre des projets et programmes	
Produit 3.1 : Elaboration des projets et programmes de mise en œuvre de la réforme foncière	Elaboration de plusieurs projets et programmes de sécurisation foncière, d'appui à la décentralisation et au renforcement des administrations foncières	3 grands projets de sécurisation foncière (1 dans chaque île) avec la prise en compte de la dimension rurale et urbaine	3 Projets financés avec l'appui des bailleurs	Absence de moyens pour financer ces projets de sécurisation foncière
Produit 3.2 : Elaboration d'un plan de communication et de suivi-évaluation sur la mise en œuvre de la réforme foncière	Elaboration d'un plan de communication sur la réforme foncière ainsi qu'un plan de suivi-évaluation adossés aux projets de sécurisation foncière et capitalisation	Amélioration la compréhension et l'appropriation de la réforme foncière par tous les acteurs ainsi que la capitalisation	Plan de communication dans les 3 projets de sécurisation foncière Plan de suivi-évaluation dans les 3 projets de sécurisation foncière	Absence de moyens pour financer ces plans de communication et de suivi-évaluation des projets de sécurisation foncière
Produit 3.3 : Démarrer en parallèle les autres chantiers de réforme (sur l'administration, les collectivités territoriales, l'aménagement du territoire, l'urbanisme etc.) pour une effectivité de la réforme foncière	Elaboration des réformes sur l'administration foncière, la décentralisation, l'aménagement du territoire, l'urbanisme pour les adapter à la nouvelle réforme foncière	Une administration nouvelle dotée de compétences juridiques, de ressources humaines, financières et logistiques pour accompagner la mise en œuvre de la réforme foncière. Ces réformes pourront être financées par les 3 projets de sécurisation foncière	Des textes de lois sur l'administration territoriale, décentralisée, sur l'aménagement et l'urbanisme sont votés avec des ressources conséquentes pour les accompagner	Absence de moyens pour financer ces réformes

5 PLAN D' ACTIONS BUDGÉTÉ (2019-2023)

PRODUIT	ACTIONS	2019
Produit 1.1	Mise en place d'une structure multi-acteurs pour l'élaboration du document de politique foncière	
Produit 1.2	Elaboration et mise en œuvre d'une démarche inclusive, validée par les parties prenantes pour l'élaboration du document de politique foncière	
Produit 1.3	Validation du document de politique foncière	
Produit 2.1	Mise en place d'une structure multi-acteur pour l'élaboration du document de la réforme foncière	
Produit 2.2	Elaboration et mise en œuvre d'une démarche inclusive, validée par les parties prenantes pour l'élaboration du document de réforme foncière	
Produit 2.3	Validation du document de politique foncière	
Produit 3.1	Elaboration des 3 projets et programmes de mise en œuvre de la réforme foncière	
Produit 3.2	Elaboration d'un plan de communication et de suivi-évaluation sur la mise en œuvre de la réforme foncière	
Produit 3.3	Démarrer en parallèle les autres chantiers de réforme (sur l'administration, les collectivités territoriales, l'aménagement du territoire, l'urbanisme etc.) pour une effectivité de la réforme foncière	
Total budget du plan stratégique		

¹ **N.B** : BUDGET estimé en KMF

6 DISPOSITIF DE MISE EN ŒUVRE DU PLAN STRATEGIQUE

L'exécution du Plan Stratégique requiert l'apport de tous les acteurs directement ou indirectement concernés par la gestion foncière dans l'Union des Comores. Devraient contribuer à la mise en œuvre dudit plan, tous les acteurs disposés à contribuer à la réalisation de la vision du Plan stratégique. Il s'agit principalement² :

- Ministère des Finances et du Budget, chargé de l'Économie, des Investissements, de l'Industrie, du Secteur privé et des Affaires foncières.
- Vice-Présidence en charge du Ministère de l'Energie, de l'Agriculture, de la Pêche, de l' Environnement, de l' Aménagement du Territoire et de l'Urbanisme ;
- Vice-Présidence en charge du Ministère de la cohésion sociale

Toutes ces structures pourront d'ailleurs assurer la maîtrise d'œuvre des activités du Plan Stratégique.

Le Ministère des Finances et du Budget, chargé de l'Économie, des Investissements, de l'Industrie, du Secteur privé et des Affaires foncières assurera, à titre principal, l'impulsion et la coordination des activités inscrites dans la matrice des activités du Plan Stratégique et dans la Plan d'action. Naturellement, chaque structure publique ou non aura à assumer ses responsabilités selon son cahier des charges et l'échéancier de réalisation des responsabilités respectives.

A cette fin, le Ministère des Finances et du Budget, chargé de l'Économie, des Investissements, de l'Industrie, du Secteur privé et des Affaires foncières devra établir, chaque année, un plan de travail suffisamment articulé à la matrice d'activités du Plan Stratégique et dûment budgété. L'exécution des activités sera basée sur des procédures favorisant la célérité et la transparence à tous les niveaux.

Etant donné les défis de développement de synergies avec tous les partenaires stratégiques, les structures publiques impliquées directement devront favoriser la création des conditions de concertation et de dialogue continu sur les initiatives pouvant être portées par les acteurs à la base et la société civile dans leur implication, appropriation du processus pour l'adoption de lois et politiques visant l'effectivité d'un droit foncier réformé et socialement accepté.

Dans le même sens, le ministère des Finances devra susciter l'implication technique des partenaires et leur soutien financier.

La mise en œuvre du Plan Stratégique nécessite des activités de planification opérationnelle et de revue périodique de l'exécution des activités programmées.

² Présidence de la République, <http://beit-salam.km/composition-du-gouvernement/>

6.1 Actualisation du cadre logique et de la matrice des activités

Le cadre logique du Plan Stratégique étant conçu et défini sur la période 2019-2023, il est attendu des différentes activités de renforcement des capacités des acteurs une amélioration progressive et significative des modalités de préparation, d'exécution et de suivi des activités. Par conséquent, la réalisation des activités programmées nécessitera de réviser, périodiquement, le contenu du cadre logique pour tenir compte des résultats enregistrés mais aussi des enjeux actualisés. Ainsi, le cadre logique du Plan Stratégique sera révisé, chaque fois que de besoin, pour l'adapter au contexte et défis de l'heure.

6.2 Le suivi de la mise en œuvre du plan stratégique

Il sera nécessaire de réaliser des revues périodiques pour apprécier les conditions d'exécution, la cohérence d'ensemble des activités menées, le niveau et les chances de progression et d'atteinte des résultats en termes de contribution à la réalisation de la réforme foncière dans l'Union des Comores.

Dans le même sens les revues du Plan Stratégique devront être mises à profit pour vérifier la validité des hypothèses de travail et les chances de réalisation de l'impact attendu du Plan Stratégique.

Ainsi, des revues annuelles devraient être réalisées pour faire le point des réalisations et définir et programmer les activités à exécuter d'année en année. A cette fin, il faudra veiller à l'implication de toutes les parties prenantes à la mise en œuvre du Plan Stratégique.

Pour garantir l'efficacité des revues, des rapports rendant compte de l'exécution du Plan Stratégique sont élaborés et utilisés comme support de travail. Pour cela, un système de suivi des progrès devra être mis en place pour apprécier les progrès réalisés.

6.3 Stratégie de promotion du plan stratégique et mobilisation des ressources

Le déroulement du plan stratégique nécessite une communication visant la diversification des relations entre les structures publiques et les acteurs du foncier de façon cumulative ou alternative selon les besoins et en fonction du type d'activité (collectivités territoriales, secteur privé, justice, administration des domaines, fisc, autorités coutumières et religieuses etc..).

Les actions à développer devraient être envisagées sous forme de concertation élargie et de plaidoyer en faveur d'une réforme foncière apaisée dans les îles. Pour cela, il sera nécessaire d'organiser une concertation avec les partenaires techniques et financiers et des pouvoirs publics autour de l'objectif de mobilisation des appuis techniques et financiers pour une exécution adéquate du Plan Stratégique.