



The World Bank

Cadre d'Analyse de la Gouvernance Foncière à Madagascar

Notes contextuelles pour l'évaluation des indicateurs et dimensions

Par Andrianirina – Ratsialonana Rivo

Coordonnateur – Pays Madagascar

Février 2012

Acronymes

AGETIPA	Agence d'Exécution des Travaux d'Intérêt Public et d'Aménagement	GLA	Géomètres Libres Assermentés
AGF	Agent du Guichet Foncier	IFPB	Impôts Fonciers sur les Propriétés Bâties
AMVR	Aire de Mise en Valeur Rurale	IFT	Impôts Fonciers sur les Terrains
AP	Aires Protégées	IMV	Institut des Métiers de la Ville
BDA	Bureau de Développement Antananarivo	INDDL	Institut National de la Décentralisation et du Développement Local
BM	Banque Mondiale	IPVI	Impôts sur la Plus Value Immobilière
BPPAR	Bureau	LPF	Lettre de Politique Foncière
CAGF	Cadre d'Analyse de la Gouvernance Foncière	MATD	Ministère de l'Aménagement du Territoire et de la Décentralisation
CCI	Commission Communale des Impôts	MECIE	Mise en Compatibilité des Investissements avec l'Environnement (Décret relatif à la)
CCPNF	Cellule de Coordination du Programme National Foncier	MRFDAT	Ministère de la Réforme Foncière, de la Décentralisation et de l'Aménagement du territoire
CF	Certificat Foncier	ONE	Office National pour l'Environnement
CIRDOMA	Circonscription Domaniale	OPCI	Organisme Public de Coopération Intercommunale
CIRTOPO	Circonscription Topographique	OSC	Organisation de la Société Civile
CR	Commune Rurale	PC	Périmètres de Colonisation
CRIF	Centre de Ressource en Informations Foncières	PLOF	Plan Local d'Occupation Foncière
CRL	Commission de Reconnaissance Locale	PAP	Personne Affectée par le Projet
CGI	Code Général des Impôts	PGEP	Plan de gestion Environnementale du Projet
CIRAD	Centre de Coopération International de Recherche Agronomique pour le Développement	PNAT	Politique Nationale de l'Aménagement du territoire
CRTF	Comité de Révision des Textes Fonciers	PPNT	Propriétés Privées Non Titrées
CSJ	Certificat de Situation Juridique	PSU	Plan Simplifié d'Urbanisme
CU	Commune Urbaine	PUDé	Plan d'Urbanisme Détaillé
CUA	Commune Urbaine d'Antananarivo	PUDi	Plan d'Urbanisme Directeur
DDSF	Direction des Domaines et des Services Fonciers	RFT	Réserve Foncière Touristique
DE	Droit d'Enregistrement	SAHA	Sehatr'Asa Hampandrosoana ny eny Ambanivohitra
DGSF	Direction Générale des Services Fonciers	SGSGI	Service pour la Gestion et le Suivi des Grands Investissements
DM	Droit de Mutation	SRAT	Schéma Régional d'Aménagement du Territoire
DRGFD	Direction de la Réforme et de la Gestion Foncière Décentralisée	SNAT	Schéma National d'Aménagement du Territoire
DST	Direction des Services Topographiques	SF	Services Fonciers
DGAT	Direction Générale de l'Aménagement du Territoire	SIF	Solidarité des Intervenants sur le Foncier
DUP	Déclaration d'Utilité Publique	TF	Titre Foncier
EDBM	Economic Development Board of Madagascar	TPI	Tribunal de Première Instance
EIE	Etude d'Impacts Environnementale	UNH	Organisation des Nations Unies pour l'Habitat
ENAM	Ecole Nationale d'Administration de Madagascar	ZAF	Zone d'Aménagement Foncier
FNF	Fonds National Foncier	ZIA	Zone d'Investissement Agricole
FTM	Foibe Taontsaritanin'i Madagasikara (Institut Géographique National)	ZOC	Zone d'Occupation Contrôlée
GF	Guichet Foncier.	ZUC	Zone d'Usage Contrôlé

Sommaire

I.	Section 1 : Contexte général	9
1.	Le Cadre d'Analyse de la Gouvernance Foncière (CAGF).....	9
2.	Les thématiques d'évaluation.....	9
3.	Les Notes Contextuelles	10
i.	Contenu.....	10
ii.	Démarche de constitution des Notes	10
II.	Section 2 : Tenures et régimes fonciers à Madagascar	11
1.	Evolution des systèmes de reconnaissance des droits fonciers suivant le contexte politico – historique à Madagascar.	11
i.	La royauté (XVème – 1896).....	11
ii.	La période coloniale (1896 – 1960)	11
iii.	De l'indépendance à la réforme foncière (1960 – 2005).....	12
iv.	La réforme foncière (2005)	13
2.	Notes introductives pour l'orientation des notations des indicateurs sur les tenures et régimes fonciers.	14
i.	Les droits fonciers en zone rurale sont reconnus (IGF 1 – i).....	14
ii.	Les droits fonciers en zone urbaine sont reconnus (IGF 1 – ii)	15
iii.	Les droits fonciers collectifs en zone rurale sont reconnus (IGF 1 – iii).....	16
iv.	Les droits fonciers collectifs en zone urbaine sont reconnus (IGF 1 – iv).....	16
v.	Il existe des procédures financièrement abordables pour l'individualisation de la tenure (IGF 1 – v) .	17
vi.	La plupart des terrains communautaires ou coutumiers sont cartographiés et les droits enregistrés (IGF 2 – i)	17
vii.	Les propriétés individuelles en zone rurale sont enregistrées (IGF 2 – ii)	18
viii.	Les propriétés individuelles en zone urbaines sont enregistrées (IGF 2 – iii)	19
ix.	La législation régleme de façon adaptée la gestion de la propriété commune (IGF 2 – v).....	20
x.	La perte de droit consécutive à une modification de l'usage du sol donne lieu à indemnisation (IGF 2 – vi)	20
xi.	Des types de preuves non écrites peuvent être utilisés pour prouver la légitimité des droits de propriétés (IGF 3 – i).....	21
xii.	Les occupations/ possessions de long terme non contestées peuvent être reconnues ou formalisées (IGF 3 – ii).....	21
xiii.	Il existe un processus transparent et efficace pour formaliser les occupations/possession (IGF 3 – vi)	22
III.	Section 3 : Dispositifs institutionnels et rôles des institutions	24
1.	Introduction sur les institutions concernées par la politique foncière.....	24
2.	Notes introductives pour l'orientation des notations des indicateurs sur les dispositifs institutionnels & rôles des institutions.	24
i.	Au regard des situations pouvant conduire à des conflits d'intérêt (notamment en ce qui concerne le transfert des terrains), il existe une séparation justifiée entre les différentes fonctions de conception, des politiques, de leur mise en œuvre, et d'arbitrage (IGF 5 – i)	24
ii.	Les responsabilités entre Ministère et agences ne se chevauchent pas (IGF 5 – ii).....	25
iii.	Les responsabilités en matière foncière des différents niveaux d'Administration et des collectivités ne se chevauchent pas (IGF 5 – iii).....	26

iv.	L'information foncière est partagée entre les institutions concernées (IGF 5 – iv).....	26
IV.	Section 4 : Aménagement du Territoire et planification urbaine.....	29
1.	L'aménagement du territoire, l'urbanisme.....	29
i.	Historique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme à Madagascar.....	29
ii.	Cadrage de l'Urbain.....	30
iii.	Les différents plans et schémas de gestion de l'espace.....	30
iv.	Cadrage institutionnel de l'aménagement du territoire.....	31
v.	Le foncier en milieu urbain.....	32
vi.	Cadrage juridique de l'aménagement du territoire.....	32
2.	Notes introductives pour l'orientation des notations des indicateurs sur l'aménagement du territoire et l'urbanisme.....	33
i.	La formalisation des droits sur un terrain à usage résidentiel en zone urbaine est possible et financièrement abordable (IGF 3 – v).....	33
ii.	Les restrictions en zone urbaine sur l'occupation du sol, la propriété et la transférabilité sont justifiées (IGF 4 – i).....	33
iii.	En zone urbaine, les documents de planification de l'occupation du sol prennent en compte les avis du public (IGF 7 – i).....	35
iv.	Le public tire bénéfice des éventuels gains dus à un changement d'affectation de l'occupation du sol (IGF 7 – iii).....	36
v.	Les changements d'affectation de l'occupation du sol sont suivis d'une conversion effective dans un temps raisonnable (IGF 7 – iv).....	36
vi.	La planification de l'occupation du sol maîtrise efficacement le développement de la plus grande ville du pays (IGF 8 – i).....	37
vii.	La planification de l'occupation du sol maîtrise efficacement le développement de quatre des plus grandes villes du pays, à l'exception de la ville la plus grande (IGF 8 – ii).....	37
viii.	La planification accompagne la croissance urbaine (IGF 8 – iii).....	38
ix.	En zone urbaine, la taille réglementaire des parcelles résidentielles est respectée (IGF 8 – iv).....	39
x.	Vitesse et transparence dans la mise en œuvre des restrictions sur l'occupation du sol: les permis de construire sont attribués rapidement et de façon prévisible (IGF 9 – i).....	39
xi.	Un permis de construire pour un logement peut s'obtenir dans un délai raisonnable (IGF 9 – ii).....	41
V.	Section 5 : utilisation des terres rurales et politiques foncières.....	42
1.	Introduction sur la politique foncière.....	42
2.	Notes introductives pour l'orientation des notations des indicateurs sur l'utilisation des terres rurales et politiques foncières.....	43
i.	Restriction sur les terres rurales (IGF 4 – ii).....	43
ii.	La politique foncière est élaborée selon un processus participatif (IGF 6 – i).....	44
iii.	Des objectifs d'équité sont visés par la politique foncière et la réalisation de ces objectifs est suivie (IGF 6 – ii).....	44
iv.	Le coût de la mise en œuvre de la politique foncière est évalué, comparé au résultat, et la politique est financée de façon adéquate (IGF 6 – iii).....	45
v.	Il existe des rapports publics réguliers pour rendre compte des progrès dans la mise en œuvre de la politique (IGF 6 – iv).....	45
vi.	En zone rurale, les documents de planification de l'occupation du sol prennent en compte les avis du public (IGF 7 – ii).....	45
vii.	En zone rurale, le zonage pour des usages spécifiques (forêts, pâturages, zones humides, parc nationaux, etc.) correspond aux usages réels. (IGF 8 - v).....	46
VI.	Section 6 : Valorisation des Terres et la Fiscalité Foncière.....	47

1.	Evolution historique et contexte actuel de la fiscalité foncière.	47
2.	Notes introductives pour l'orientation des notations des indicateurs sur la valorisation et la fiscalité foncière.	48
i.	Il existe un processus clair pour l'évaluation de la valeur des propriétés (IGF 10 – i.a.)	48
ii.	Les registres fiscaux sont mis à jour régulièrement (IGF 10 – i.b.)	48
iii.	Les registres fiscaux sont accessibles au public (IGF 10 – ii)	49
iv.	Les exemptions à l'impôt foncier justifiées et transparentes (IGF 11 – i)	49
v.	Les propriétaires redevables de l'impôt foncier figurent dans les registres fiscaux (IGF11 – ii)	50
vi.	Les impôts dus sont collectés (IGF11 – iii)	51
vii.	Les revenus de l'impôt foncier dépassent les coûts de recensement et de collecte (IGF11 – iv) ...	51
VII.	Section 7 : Gestion des terrains domaniaux	53
1.	Introduction sur les terrains domaniaux.....	53
2.	Notes introductives pour l'orientation des notations des indicateurs sur la gestion des terrains domaniaux.	53
i.	La propriété de la terre par l'Etat/la Collectivité est justifiée et gérée à un échelon administratif approprié (IGF 12 – i).....	53
ii.	Il existe un inventaire complet des terrains domaniaux (IGF 12 – ii).....	54
iii.	La compétence de la gestion des terrains domaniaux est attribuée sans ambiguïté (IGF 12 – iii)	54
iv.	Des ressources suffisantes sont disponibles pour la gestion des terres domaniales par les administrations concernées (IGF 12 – iv).	54
v.	L'inventaire des terrains domaniaux est accessible au public (IGF 12 – v).....	55
vi.	Les informations les plus importantes concernant les attributions des terres sont accessibles au public (IGF 12 – vi).....	55
vii.	Les cas d'expropriation au profit d'intérêts privés sont minimes (IGF 13 – i)	55
viii.	Les terrains expropriés sont utilisés pour l'usage prévu dans un délai raisonnable (IGF 13 – ii)....	56
ix.	L'expropriation des propriétés enregistrées est indemnisée dans la pratique (IGF 14 – i) et une indemnisation est payée pour l'expropriation de tous les droits – enregistrés ou non (IGF 14 – ii)	56
x.	Les propriétaires expropriés sont indemnisés dans un délai raisonnable (IGF 14 – iii).....	57
xi.	Il existe des voies de recours indépendantes et accessibles pour faire appel d'une expropriation (IGF 14 – iv)	57
xii.	Le recours contre les expropriations sont examinés dans un délai raisonnable (IGF 14 – v)	58
xiii.	Les transactions concernant les terrains domaniaux sont transparentes (IGF 15 - i).....	58
xiv.	Les baux sur les terrains domaniaux sont collectés (IGF 15 – ii).....	58
xv.	Les terrains domaniaux sont cédés et/ou loués aux prix du marché (IGF 15 – iii).....	59
VIII.	Section 8 : Accès public à l'information foncière	60
1.	Introduction.....	60
2.	Notes introductives pour l'orientation des notations des indicateurs sur l'accès public à l'information foncière.	61
i.	Les droits des femmes sont reconnus dans la pratique par le système formel (à la fois en zone urbaine et en zone rurale) (IGF 2 – iv)	61
ii.	L'enregistrement des demandes des terrains n'est pas limité par la capacité des usagers à payer les frais réglementaires (IGF 3 – iii)	62
iii.	L'enregistrement à la demande des terrains ne nécessite pas le paiement informel important (IGF 3 – iv)	62
iv.	La cartographie des enregistrements du registre/ cadastre est complète (IGF 16 – i)	63

v.	Les hypothèques et servitudes privées pertinentes du point de vue économique sont enregistrées (IGF 16 – ii)	63
vi.	Les servitudes publiques pertinentes du point de vue économiques sont enregistrées (IGF 16 – iii) .	64
vii.	Il est possible de faire des recherches dans les registres selon des critères pratiques (IGF 16 – iv)	64
viii.	Les informations contenues dans les registres sont accessibles (IGF 16 – v)	64
ix.	Les demandes d'accès aux informations du registre sont traitées dans un délai raisonnable (IGF 16 – vi).	65
x.	Les normes de qualité des services sont rendues publiques et suivies (IGF 17 – i)	65
xi.	L'information du registre/ cadastre est à jour (IGF 17 – ii)	65
xii.	Le coût d'enregistrement d'un transfert de propriété est faible (IGF18 – i)	66
xiii.	Une tarification adaptée rend le registre financièrement soutenable (IGF 18 – ii)	66
xiv.	L'investissement en capital dans le système d'enregistrement des droits fonciers est suffisant (IGF 18 – iii)	67
xv.	La liste des frais et droits d'enregistrement est accessible au public (IGF 19 – i).....	68
xvi.	Les paiements informels sont découragés (IGF 19 – ii)	68
IX.	Section 9 : Gestion des conflits et résolutions des litiges fonciers	70
1.	Contexte général des mécanismes de gestion des conflits fonciers.....	70
2.	Notes introductives	71
i.	Des mécanismes de résolution des conflits sont accessibles au public (IGF 20 – i).....	71
ii.	Les décisions prises dans le cadre de systèmes informels ou communautaires pour la résolution des conflits sont reconnues (IGF 20 – ii)	72
iii.	Il n'y a pas d'affectation claire des responsabilités pour la résolution des conflits (IGF 20 – iii)	72
iv.	Il existe une procédure pour faire appel des décisions portant sur les conflits fonciers (IGF 20 – iv) .	72
v.	Les conflits fonciers constituent une faible proportion des cas traités par les systèmes légaux et formels (IGF 21 – i).....	73
vi.	Le temps de résolution des conflits dans le système formel est raisonnable (IGF 21 – ii).....	73
vii.	Il existe peu de conflits fonciers de longue date (IGF 21 – iii)	73
X.	Section 10 : Acquisitions foncières à grande échelle.....	74
1.	Contexte général des acquisitions foncières à grande échelle à Madagascar	74
2.	Les outils juridiques et les institutions impliquées.....	74
3.	Les grandes étapes des acquisitions foncières à grande échelle	75
4.	Les institutions concernées par les acquisitions foncières à grande échelle	75
i.	Les institutions gouvernementales	75
ii.	Les institutions paragouvernementales	75
iii.	Les institutions privées.....	75
iv.	Les collectivités territoriales décentralisées	76
v.	Les organisations de la société civile.....	76
5.	Notes introductives pour l'orientation des notations des indicateurs de gouvernance des acquisitions foncières à grande échelle.	76
i.	La plupart des terrains forestiers sont cartographiés et les droits sont inscrits (AFGE 1).....	76
ii.	L'acquisition de terres génère peu de conflits et ces questions sont traitées rapidement et de manière transparente (AFGE 2).....	77
iii.	Les restrictions d'utilisation des terres sur les parcelles rurales peuvent généralement être identifiées (AFGE 3)	78

iv. Les institutions publiques impliquées dans l'acquisition des terres fonctionnent d'une manière claire et cohérente (AFGE 4).....	79
v. Les incitations pour les investissements sont claires, transparentes et cohérentes (AFGE 5).....	80
vi. Les mécanismes de partage des bénéfices concernant les investissements dans l'agriculture sont régulièrement utilisés et appliqués en toute transparence (AFGE 6).....	80
vii. Il y a des négociations directes et transparentes entre les détenteurs des droits et les investisseurs (AFGE 7).....	81
viii. Des informations suffisantes sont collectées auprès des investisseurs pour apprécier dans quelle mesure les projets sont souhaitables sur les terrains domaniaux/ communautaires (AFGE 8).....	82
ix. Pour les cas d'acquisition du terrain sur des terrains communautaires/publics, les investisseurs fournissent les informations requises et cette information est accessible au public (AFGE 9).....	83
x. AFGE-10 : La loi requiert dans les dispositions contractuelles relatives à l'acquisition de terrains domaniaux ou détenus par les communautés, que la manière dont les avantages et les risques seront partagés soit explicitement mentionnée.	83
xi. AFGE-11 : La procédure pour obtenir l'approbation d'un projet, au niveau duquel elle est requise, est relativement courte.	83
xii. AFGE-12 : Les exigences sociales pour les investissements agricoles à grande échelle sont clairement définies et réalisées.	84
xiii. AFGE-13 : Les exigences environnementales pour les investissements agricoles à grande échelle sont clairement définies et réalisées.	85
xiv. Pour les transferts de terrains domaniaux et communautaires, les institutions publiques ont des procédures en place pour identifier et sélectionner les investissements bénéfiques sur les plans économique, environnemental et social, et les appliquent de manière efficace (AFGE 14).....	85
xv. Le respect et la cohérence avec les mesures de régulation liées à l'investissement agricole sont vérifiés (AFGE 15).	86
xvi. Il existe des voies pour engager des plaintes si les investisseurs agricoles ne se conforment pas aux exigences (AFGE 16).....	87
XI. Bibliographie.....	88
Annexes 1 : tenures et régimes fonciers.....	89
Annexe 1 – A : la procédure de certification foncière.....	90
Annexe 1 – B : Les procédures d'une opération cadastrale.....	90
Annexes 2 : Valorisation et Fiscalité Foncière.....	91
Annexe 2 – A : les étapes et les institutions responsables avant et après 2006.....	92
Annexe 2 – B : Présentation succincte des différentes étapes jusqu'au recouvrement des impôts fonciers....	93
Annexe 2 – C Catégorisation des parcelles en vue de l'imposition.....	94
Annexe 2 – D: Fréquence des mises à jour des registres fiscaux (périodicité des recensements).....	95
Annexe 2 – E : Taux de déclaration et de recensement des biens fonciers.....	95
Annexe 2 – F : Tableau des recettes et du taux de recouvrement pour quelques Communes.....	96
Annexe 2 – G : Situation du recouvrement dans quelques Communes en 2008.....	96
Annexe 2 – H : Recettes fiscales sur 3 années pour quelques Communes.....	97
Annexe 2 – I : Estimation des coûts de la relance fiscale et amortissement des équipements (Tableau en milliers d'Ariary).....	97
Annexes 3.....	98
Aménagement du Territoire et Foncier Urbain.....	98
Annexe 3 – A : Les différents plans et schémas de gestion de l'espace.....	99
Annexe 3 – B : les types d'aménagement sectoriels.....	103
Annexe 3 – C : Les textes juridiques liés à l'aménagement du territoire et à l'urbanisme.....	104

Annexe 3 – D : étapes pour la demande de permis de construire	106
Annexe 3 – E : conformité des tailles minimales constructibles des parcelles résidentielles avec le SSU Ivato – aéroport.....	108
Annexe 3 – F : Durée théorique et durée réelle de toute la procédure de la demande de permis de construire	109
Annexe 3 – G : les étapes d'élaboration d'un schéma – document d'aménagement	110
Annexes 4.....	111
Gestion des Conflits et résolution des litiges fonciers.....	111
Annexe 4 – A : Nombre de litiges fonciers « à l'entrée » pour le TPI d'Antananarivo	112
Annexe 4 – B : Nombre de litiges fonciers/ affaires civiles	112
Annexes 5.....	113
Acquisitions foncières à grande échelle	113
Annexe 5 – A : Décret 99 – 954 sur la Mise en Compatibilité des Investissements avec l'Environnement (MECIE) modifié par le décret 2004 – 167.....	114
Annexe 5 – B : Les législations en matière d'investissements	115
Annexe 5 – C : Les législations foncières.....	116
Annexe 5 – D : Résumé des étapes pour la demande de terrain de grande superficie (Circulaire 321 – 10/MATD/SG/DGSF)	118
Annexe 5 – E : Législation du travail à Madagascar	125
Annexe 5 – F : superficie des catégories forestières et délimitation	125
Annexe 5 – G : Statut et droits dans les catégories d'Aires Protégées	126
Annexe 5 – H : Les différents types de conflits observés dans le cadre des acquisitions foncières à grande échelle.....	127
Annexe 5 – I : Analyses des différentes informations demandées par la législation aux investisseurs (Décret MECIE, Loi 2007 – 036, Circulaire 321 – 10/MATD/SG/DGSF).....	128
Annexe 5 – J : Situation d'avancement des différents projets d'agrocaburant et bioéthanol (2011)	129
Annexe 5 – K : Les études d'impacts environnementales	129
Annexe 5 – K : les dispositions concernant les procédures de plaintes	130
Annexes 6.....	131
Gestion des terrains domaniaux.....	131
Annexe 6 – A : Analyses de quelques cas d'expropriation	132

I. Section 1 : Contexte général

1. Le Cadre d'Analyse de la Gouvernance Foncière (CAGF)

Le CAGF ou **Cadre d'Analyse de la Gouvernance Foncière** est à la fois un processus et un outil conçu par la Banque Mondiale mis à la disposition des pays pour diagnostiquer leurs politiques, les pratiques en matière de gouvernance foncière portant sur le cadre juridique, les institutions existantes et la répartition de leurs rôles dans la régulation, la reconnaissance et la protection des droits, les régimes fonciers et les types de sécurisation des différentes tenures.

La mise en œuvre du processus CAGF permettrait d'établir une appréciation de départ ainsi que de suivre et mesurer l'évolution de cette gouvernance dans le temps. D'autre part, ce processus a comme atout de mettre en avant les aspects de la gouvernance et de la politique foncière qui nécessiteraient des améliorations. D'une manière globale, comme le processus sera conduit de manière standard dans plusieurs pays du monde, entre autres en Afrique, les notations faites aux différentes thématiques liées à la gouvernance du pays permettront d'établir une classification internationale des pays qui ont initié le processus.

Le CAGF comprend une série de 80 indicateurs répartis en cinq grandes thématiques identifiées comme les principaux domaines concernés par les interventions en matière de politique foncière. Ces thématiques concernent :

- i. le cadre légal et institutionnel,
- ii. l'aménagement du territoire, la planification urbaine et la fiscalité foncière
- iii. la gestion des terrains domaniaux,
- iv. l'accès public à l'information foncière, et
- v. la gestion des conflits et résolution des litiges fonciers.

Un module additionnel pour la thématique de l'acquisition foncière à grande échelle a été conçu et évalué dans certains pays dont Madagascar. Les indicateurs sont notés par des **panels d'experts** composés de spécialistes du domaine évalué qui débattront au cours d'une réunion de panel de leurs propres perceptions et appréciations de la question. Une note consensuelle, entre A et D, sera donnée pour chaque indicateur à la suite du débat (la note A étant toujours la meilleure note). Pour fournir au mieux des informations et renseignements pour que les membres du panel puissent aborder objectivement les indicateurs, un travail préalable d'investigation et de compilation d'informations quantitatives et qualitatives appelées **notes contextuelles** a été menée par des consultants d'investigation.

2. Les thématiques d'évaluation

Les cinq thématiques d'évaluation ont été déclinées en huit panels standards d'évaluation auxquels s'ajoute pour Madagascar un module additionnel sur les acquisitions foncières à grande échelle. Les neuf panels d'évaluation ont porté sur :

1. Les tenures foncières,
2. Le dispositif institutionnel et rôle des institutions,
3. La politique foncière et utilisation des terrains ruraux,
4. L'aménagement du territoire et la planification urbaine,
5. La valorisation et la fiscalité foncière,
6. La gestion des terrains domaniaux,
7. L'accès public à l'information foncière,
8. Les mécanismes de gestion des conflits fonciers et de résolution des litiges fonciers, et
9. Les acquisitions foncières à grande échelle.

3. Les Notes Contextuelles

i. Contenu

Les notes contextuelles sont des informations qui pourraient appuyer ou orienter le choix de la notation d'une dimension ou d'un indicateur en minimisant la subjectivité des arguments des membres du panel d'évaluation. Il peut s'agir d'informations qualitatives, de données quantitatives ou statistiques, d'extraits d'ouvrage ou d'étude, de citations de travaux d'auteur ou d'articles, de rapports, de textes législatifs, ou toutes capitalisations informelles d'informations à partir d'entrevues.

Les notes contextuelles n'ont pas pour vocation de répondre directement à la notation des indicateurs ou dimension, rôle dédié aux membres des panels d'évaluation, mais de fournir autant que possible les éléments de décision pour la notation.

ii. Démarche de constitution des Notes

Les notes contextuelles ont été collectées ou compilées par des consultants Experts d'investigation. Ces experts étaient au nombre de quatre (04) et sont intervenus sur les grandes thématiques suivantes :

- a. Un **expert juriste foncier**, membre du Comité de révision des textes fonciers, qui a travaillé les Notes sur le cadre légal et institutionnel, les tenures foncières, la gestion des terrains domaniaux, l'accès public aux informations foncières et les conflits/ litiges fonciers.
- b. Un **expert géographe**, qui a travaillé les notes sur l'aménagement du territoire et la planification urbaine.
- c. Un **expert inspecteur des impôts**, appuyé par un consultant d'appui sur la décentralisation et la fiscalité communale, qui a travaillé sur la valorisation et la fiscalité foncière,
- d. Un expert sur les acquisitions foncières à grande échelle, membre de la commission d'étude des projets d'investissement sur de grandes superficies.

La constitution des notes contextuelles a débuté par le survol de l'ensemble des indicateurs et dimensions pour cerner les informations requises et leurs sources éventuelles. Ensuite, les consultants ont dressé la liste des documents disponibles ou à rechercher. Vu le large champ thématique et informationnel couvert par les notes thématiques, ainsi que la difficulté pour la recherche des informations ou de statistiques prêtes à l'emploi au niveau des institutions supposées détenir ces informations, il a fallu recréer les données à partir d'échantillonnage, de descentes dans les Communes, d'analyses cartographiques ou de consultation d'archives. Par ailleurs, certaines investigations sur la rentabilité de fonctionnement, les coûts de service, ou les frais (formels et informels) et droits appliqués au niveau de certaines institutions ont nécessité des enquêtes sociales ou budgétaires.

Considérant les étendues et profondeurs des investigations, ainsi que la multitude des institutions concernées, la constitution de l'ensemble des notes contextuelles s'est étalée sur une période de quatre (04) mois.

Le contenu des notes contextuelles est présenté en neuf (09) grands chapitres, reprenant les neuf sous – thématiques annoncées à la Section 1 – paragraphe 2.

Le contenu des notes contextuelles comprend une première partie de cadrage général de la thématique puis une approche par indicateur ou groupe de dimensions qui traitent des mêmes questions. Il n'est donc pas systématique que chaque dimension apparaisse et traité individuellement si le même sujet est déjà traité précédemment.

II. Section 2 : Tenures et régimes fonciers à Madagascar

1. Evolution des systèmes de reconnaissance des droits fonciers suivant le contexte politico – historique à Madagascar.

Les systèmes de reconnaissance des droits sur la terre ont évolué avec les systèmes politico – administratifs qui se sont succédés à Madagascar. Historiquement, il y a lieu de distinguer quatre grandes périodes qui ont chacun influencé les modes de gestion des terres : la période de la royauté (du XVème jusqu'en 1896), la période coloniale (1896 – 1960), les premières républiques (1960 – 2005) et la réforme foncière (à partir de 2005).

i. La royauté (XVème – 1896)

Entre le XVème et le XVIIIème siècle, le territoire Malagasy était composé de plusieurs petits royaumes, essentiellement organisés autour de clans et de lignages dirigés par des roitelets. Ces royaumes, selon leurs origines et ascendances, présentaient des modes de gouvernance différents mais qui présentaient des constantes similaires : le souverain (roi, reine) est le dirigeant, le système social est organisé en hiérarchie pyramidale avec des officiers chargés de la gouvernance d'un territoire, eux – mêmes relayés par des autorités traditionnelles locales. Les autorités locales ou notables règlent les affaires locales et seules les affaires importantes sont portées pour être jugées par le roi. Les règles de gestion foncière, coutumières et non – inscrites, demeurent peu documentées jusqu'à l'avènement du Roi Andrianampoinimerina en 1787 qui commença l'unification des royaumes de l'Imerina. Les premières Lois portant sur la gestion des terres, essentiellement transmises par voie orale, étaient alors définies et officialisées par des *kabary* (discours royaux), articulées autour des principes suivants :

- La terre et le royaume appartient au souverain qui est le propriétaire absolu. Le terme *tanim – panjakana* (terre du roi) a été ultérieurement repris pour désigner le terrain domanial ou terrain de l'Etat,
- Le « peuple » a le droit d'occupation et de jouissance, selon les faveurs et privilèges accordés par le roi. Les familles peuvent être dépossédées de leur terre en cas d'emprisonnement, de déportation ou de statut d'esclaves décidés par le roi. De même, le souverain peut transférer le droit d'exploitation à une autre famille si celle qui l'occupe faillit à l'obligation de la mise en valeur,
- Les droits de jouissance et de mise en valeur sont généralement collectifs ou communautaires (lignager, familial).
- Les exploitants en retour paient des redevances au souverain, généralement en offrant à ce dernier les premiers épis récoltés (*santa – bary*) de l'année,
- Les forêts sont des biens communs et ne devraient faire l'objet d'aménagement agricole que pour les veuves, les pauvres,
- Le droit de mettre en valeur est attribué au premier venu et donc à celui qui a commencé à défricher la végétation (*solam – pangady* ou droit né du désherbage par la bêche) ou celui qui a fertilisé par l'engrais ou la fumure (*maintimolaly* ou droit né de la fertilisation).

Le droit de jouissance né de la mise en valeur des terres constituait donc un des piliers du droit foncier coutumier Malagasy. Au contact des occidentaux qui introduisirent l'écriture, la première législation Malagasy écrite date de 1881 avec l'élaboration du **Code dits des 305 articles** (29 mars 1881) par la Reine Ranavalona II. Le Code énonçait les grands principes de gestion des affaires générales du royaume, avec des articles qui concernent la gestion foncière. Pour la première fois, la notion de propriété individuelle était introduite.

ii. La période coloniale (1896 – 1960)

Au lendemain de l'annexion de Madagascar dans la colonie française, l'Etat français promulgua la nouvelle Loi foncière du 09 mars 1896 que le dernier monarque, la Reine Ranavalona III, était

contrainte de proclamer au peuple Malagasy. Cette loi, inspirée du Système Torrens, appliqué dans les colonies britanniques notamment en Australie, est basée sur quelques principes – clé :

- Le **principe de domanialité des terrains** : toutes les terres non – immatriculées appartiennent à l'Etat qui détient un droit prééminent.
- La **reconnaissance d'un droit de propriété individuelle** attribuée par l'Etat aux entreprises coloniales et aux particuliers suite à une immatriculation (ou titrisation). Le titre foncier, inattaquable, intangible et irréversible, confère un droit optimal à son propriétaire. La propriété titrée est inscrite dans un livre foncier et une copie de l'inscription est délivrée au propriétaire. Afin de favoriser les exploitations coloniales, l'Etat engageait des initiatives de délimitation et d'immatriculation de grandes superficies agricoles appelées *périmètres de colonisation* (PC). Ces PC étaient immatriculés au nom de l'Etat français qui procédait à des morcellements et à la vente aux enchères des parcelles pour les entreprises coloniales. Une fois transférées et immatriculées au nom des entreprises, ces parcelles prenaient le nom de *concessions*. Pour certains aménagements de grande superficie (ex. périmètres de colonisation) nécessitant le déplacement des occupants antérieurs, l'Etat a institué les réserves indigènes titrées au nom de l'Etat dans laquelle les autochtones disposaient du droit collectif de jouissance.
- L'instauration d'un **droit de propriété indigène** pour les citoyens Malagasy, à travers le cadastre indigène (Décret du 04 février 1911 puis du 25 août 1929). Il s'agit d'une opération collective de délimitation des occupations coutumières par l'Administration coloniale. Les occupants jouissent des droits réels sur un terrain que lui ou ses ancêtres ont déjà occupé, une fois cette occupation attestée par un Tribunal Terrier. Les indigènes dont le droit de propriété (ou d'occupation) est reconnu, bénéficient de la délivrance d'un titre cadastral. Les immeubles cadastrés sont grevés d'inaliénabilité et d'insaisissabilité pendant une période de 30 ans, dans un objectif « *de consolidation de la terre ancestrale entre les mains des ayant – droit et de protection de la propriété indigène* » (exposé des motifs).
- La mise en valeur des terrains constitue la principale reconnaissance du droit de propriété, tout comme le manquement à cette condition, une fois le terrain cadastré ou titré pourrait amener l'Etat à annuler ce droit.
- Les possessions ne faisant l'objet de droit inscrit sont considérées comme vides de droit et sont reversées dans le domaine de l'Etat.

iii. De l'indépendance à la réforme foncière (1960 – 2005)

A la déclaration de l'Indépendance en 1960, après 70 années de régime de l'immatriculation et du cadastre, et en absence de repère socio – politique concernant la gestion foncière, les législateurs malgaches se sont inspirés du système et des textes coloniaux en les remodelant mais en gardant les grands principes juridiques. Ainsi, l'ordonnance 60 – 146 sur le régime de l'immatriculation a remplacé le décret du 4 février 1911. La loi 60 – 004 régit le Domaine privé national. La loi n° 67 – 029, se substituant au décret du 25 août 1929 sur le cadastre, a institué une nouvelle procédure d'immatriculation collective dit « nouveau cadastre ». Les principes moteurs de ces textes sont construits autour de :

- Le maintien du principe de domanialité des terres. Toute parcelle non – immatriculée ou cadastrée est présumée appartenir à l'Etat, même si elle fait l'objet d'occupation coutumière. L'Etat Malagasy s'est substitué à l'Etat Français dans l'expression de sa souveraineté et pour la gestion des terrains titrés au nom de l'Etat (réserves indigènes, périmètres de colonisation, etc.),
- Le maintien des systèmes de reconnaissance de droits par l'Etat et de ses services fonciers à travers l'immatriculation individuelle (titrisation) ou collective (opération cadastrale).
- La notion de mise en valeur est à la base de la reconnaissance et du maintien du droit de propriété. L'absence de mise en valeur par le propriétaire (qualifiée « d'abus de propriété »)

était sanctionnée par l'annulation du droit et le reversement du terrain dans la propriété privée de l'Etat (ordonnance 74 – 021). Paradoxalement, au lendemain du départ des entreprises coloniales, il n'existait pas de mesure juridique pour assainir les terrains et concessions titrés au nom des colons, qui demeuraient pourtant abandonnés et non mis en valeur.

Le sentiment nationaliste s'étant ravivé suite à la déclaration de l'indépendance, la notion de *tanindrazana*¹ (terre des ancêtres) était ancrée parmi les valeurs constitutionnelles Malagasy, et l'inaliénabilité des terres aux étrangers figure comme une des spécificités de la législation foncière Malagasy après 1960. L'accès à la terre pour les étrangers était rendu possible grâce au bail commercial ou emphytéotique.

L'accès au titre foncier était facilité pour les citoyens Malagasy si auparavant ils accédaient à des documents « intermédiaires » de propriété qui sont les cadastres indigènes et les titres cadastraux. Cette facilitation a eu comme conséquence de démultiplier les demandes d'immatriculation foncière alors que les capacités logistiques, financières et humaines des services fonciers n'étaient pas adaptées à une demande massive.

Différentes opérations cadastrales ont tenté de compenser le rythme de la formalisation de la propriété foncière dans différentes zones, toutefois, la mise en œuvre de ces opérations est coûteuse, si bien qu'elles sont souvent restées inachevées.

Dans les années 1970, la politique de la sécurité alimentaire liée à la politique de la nationalisation des industries ont amené le Gouvernement à adopter de nouveaux statuts pour régir des grandes superficies à vocation d'aménagement agricole ou économique. Il s'agit des Aires de Mise en Valeur Rurale (AMVR) et des Zones d'Aménagement Foncier (ZAF). Ces statuts ont été largement délimités et imposés dans différentes zones productives de Madagascar (Ambanja, Manakara, Itasy, Alaotra, etc.), accompagnés d'expulsion et d'expropriation des occupants et des propriétaires exploitant sur les parcelles incluses dans la délimitation au nom de l'utilité publique (l'expropriation est régie par l'Ordonnance 62 – 023 de 1962). Des sociétés d'Etat (SOMAPALM, SOMALAC, etc.) ont été désignées pour diriger les exploitations.

Dans les années 1990, suite à l'adoption de la Charte de l'Environnement et largement inspiré par la politique globale de protection de l'environnement et de préservation des ressources naturelles, les superficies déclarées Aires Protégées² se sont démultipliées.

iv. La réforme foncière (2005)

La réforme foncière engagée à Madagascar en 2005 a été motivée par plusieurs causes, notamment par :

- a. Le constat de l'essoufflement des services fonciers, qui ont comme prérogative de gérer à la fois les propriétés foncières titrées et les patrimoines domaniaux, soit l'ensemble du territoire Malagasy. Il a été estimé que 330.000 demandes de titre foncier demeurent en souffrance.
- b. La perte de la garantie conférée par les livres fonciers alors que leur détérioration est accélérée par des conditions de conservation aléatoires (il a été estimé entre 11 à 15 % des documents fonciers manquants au niveau des services fonciers).
- c. La lenteur des services, les coûts et délais qui s'allongent.
- d. La résurgence sur terrain, surtout dans les Communes rurales, des « petits papiers » qui sont des actes de vente sous seing privés qui sont utilisés comme preuve de la propriété et qui est vite devenue une pratique sociale légitimée.

¹ Le mot *Tanindrazana* figurait toujours en premier sur les emblèmes des républiques.

² Les premières Aires Protégées à Madagascar dataient déjà de la période coloniale.

Ainsi, la réforme de 2005 visait à juste titre de désengorger les services fonciers (i) par le transfert de certaines compétences pour la gestion du foncier aux Communes, et (ii) par l'amélioration de la capacité de service offerte par les services fonciers en informatisant les données et leur traitement, et en restructurant les services fonciers en guichets uniques pour les usagers.

La révision des textes sur le foncier était apparue primordiale. Dans un premier temps, il s'agissait de redéfinir les statuts des terres pour rendre gérable le domaine de compétence des services fonciers. C'est dans ce sens que la loi 2005 – 019 fixant les principes régissant les statuts des terres et communément appelée « loi de cadrage » a été promulguée, avec un contenu essentiel : la suppression du principe de présomption de domanialité des terres et la reconnaissance de la propriété privée non – titrée. D'autres textes, tout aussi importants, ont accompagné la Loi de 2005 :

- La Loi 2006 – 031 sur la propriété privée non – titrée (PPNT) et son décret d'application 2007 – 1109. Sont reconnues comme PPNT les terrains non – titrés ni cadastrés mais qui font l'objet d'occupation et de mise en valeur³ selon les modes coutumiers. La gestion des PPNT est dévolue aux Communes à conditions qu'elle dispose d'un Guichet Foncier (GF). En absence de GF, une disposition transitoire prévoit l'instruction de la certification foncière par les services fonciers compétents dans la circonscription.
- La loi 2008 – 013 (et son décret d'application 2008 – 1141) sur le domaine public et la loi 2008 – 014 sur le domaine privé de l'Etat (et son décret d'application 2010 – 233).

2. Notes introductives pour l'orientation des notations des indicateurs sur les tenures et régimes fonciers.

i. Les droits fonciers en zone rurale sont reconnus (IGF 1 – i)

En dehors du principe d'inaliénabilité des terres véhiculé par les différentes législations à la suite de l'indépendance, qui stipule que les personnes physiques et morales non – malagasy ne peuvent accéder à la propriété privée définitive, les textes Malagasy ne font aucune distinction de droit pour chaque individu ou groupe social. La reconnaissance ou l'application des droits dépend par contre du statut ou de la nature juridique du support foncier sur lequel les droits sont revendiqués. A partir de la catégorisation des statuts des terres par la Loi 2005 – 019, les statuts sur lesquels les droits fonciers peuvent être reconnus et appliqués sont :

Droits de propriété privée

- la propriété privée non – titrée : la loi 2006 – 031 reconnaît la propriété de fait pour les parcelles déjà occupées qui ne sont ni titrées ni cadastrées, ainsi que leur formalisation par la procédure de certification foncière. Par ailleurs, le certificat foncier peut être attribué de manière collective au nom d'un couple ou d'un groupe en indivision.
- Le domaine privé de l'Etat peut faire l'objet de demande d'acquisition pour une appropriation privée soit par l'immatriculation pour les terrains vacants et sans maître (Loi 2008 – 014, Ordonnance 60 – 146 et Ordonnance 74 – 034 portant régime de l'immatriculation collective), et la **mutation par vente** ou la **prescription acquisitive** pour les terrains titrés au nom de l'Etat (Ordonnance 60 – 146). Par ailleurs, les terrains titrés au nom de l'Etat peuvent être transférés par voie de **dotation** à la Commune qui se charge du morcellement pour les paysans. Les propriétés privées titrées peuvent être collectives.

La **loi matrimoniale**⁴ prône le partage équitable des biens fonciers communs acquis pendant le mariage pour les couples en instance de divorce. La législation moderne protège donc le droit des femmes.

³ Ces termes ont été traduits en « emprise » pour ne pas reprendre les principes coloniaux de l'immatriculation foncière.

⁴ Loi 67 – 030 du 18 décembre 1967 relative aux régimes matrimoniaux modifiée par la Loi 90 – 014 puis par la Loi 2007 – 022 du 20 août 2007

Droits d'occupation, droits d'usage

- Le domaine public est imprescriptible et ne peut pas faire l'objet d'appropriation privative (sauf par la suite d'un déclassement). Par contre, il peut faire l'objet d'occupation temporaire par la délivrance d'une autorisation spéciale.
- Les grands espaces de pâturage utilisés par des groupes lignagers ou claniques sont classés dans les aires à statuts spécifiques. Comme la loi sur ces statuts n'est pas encore adoptée, ces aires ne peuvent pas faire l'objet d'appropriation privative formelle (titre ou certificat foncier) que ce soit pour un individu ou un groupe. Les pâturages sont pour l'instant régis par les droits et règles coutumiers et ne peuvent être délimités.
- L'appropriation privative n'est pas encore rendue possible dans les aires protégées. Le Code des aires protégées (Loi 2001 – 005) reconnaît toutefois les droits d'usage et d'occupation contrôlés.

A Madagascar, les droits fonciers en milieu rural ne sont pas reconnus pour les statuts suivants :

- Occupation sur les terrains titrés au nom des anciens colons. Des procédures de prescription acquisitive sont à la disposition des occupants, mais ils coûtent chers, sont trop longues et aboutissent très rarement à l'immatriculation au nom de l'occupant.
- Occupation dans les statuts d'aménagement tels que les AMVR et les ZAF. Ce sont des terrains aménagés et gérés par l'Etat (ministère de l'agriculture) dont les enjeux sont liés à l'entretien commun des infrastructures hydro-agricoles. Le postulat comme quoi le transfert du droit de propriété aux paysans risque de transformer le devenir des parcelles, d'encourager la marchandisation, et de nuire à la vocation agricole de l'ensemble des parcelles a amené l'Etat à maintenir une propriété domaniale sur ces statuts. Les paysans qui occupent ces statuts d'aménagement agricole sont tenus de respecter un cahier de charges qui stipulent notamment que : le droit de propriété ne peut être transféré à l'occupant, le terrain ne peut être vendu ni morcelé, l'héritage est possible mais au nom d'un seul descendant, le métayage est interdit.

ii. Les droits fonciers en zone urbaine sont reconnus (IGF 1 – ii)

Les textes en vigueur reconnaissent les différents droits en zone urbaine, du moment que (i) le **statut du terrain** support de ces droits autorise leur établissement et reconnaissance, et (ii) les droits établis sont en cohérence avec les **schémas d'aménagement ou restriction appliqués** (prescriptions d'urbanisme) dans la zone. Les droits existants peuvent être reconnus sous forme de propriété ou d'occupation temporaire.

- La propriété sur les **domaines publics** n'est pas reconnue (ex. emprise des routes), mais certaines occupations temporaires peuvent faire l'objet d'autorisation (Loi 2008 – 013). Ces occupations ne devraient pas être pérennes (ex. construction en dur). Dans la réalité, des constructions en dur sans autorisation occupent les réserves des routes dans les zones urbaines.
- Les occupations informelles sur les **terrains titrés au nom de l'Etat** sont également dans une situation précaire, quoique la régularisation de leur situation soit possible (vente par l'Etat, mutation du titre). Ces occupants sont donc en situation illégale au regard du droit positif. Par ailleurs, les terrains titrés au nom de l'Etat sont imprescriptibles (ne peuvent pas faire l'objet d'une demande de prescription acquisitive) et insaisissables même s'ils demeurent sans aménagement par le service public affectataire durant plusieurs décennies (Loi 2008 – 014). Par ailleurs, sans droit de préemption pour l'occupant, l'Etat peut céder le terrain titré à un tiers (surtout si l'occupant n'a pas les moyens financiers ou ne peut honorer l'échéance pour s'acquitter du prix du terrain), entraînant ainsi un déguerpissement.

- Les occupations sur la **propriété privée non – titrée** peuvent être reconnues par un certificat foncier (Loi 2006 – 031). D'ailleurs, trois guichets fonciers urbains existent en 2011 et ont déjà délivré plusieurs centaines de CF.
- La **copropriété en appartement** est aussi reconnue par la législation (décret 50 – 1631 portant règlement du statut de la copropriété des immeubles).
- Pour les **terrains titrés au nom de particuliers**, les titres fonciers sont rarement à jour du fait de la longueur des procédures, et par conséquent, ne protègent pas les occupants qui ont acquis formellement la propriété (par vente, héritage, donation). L'occupation de longue durée paisible et non – contestée, effectuée par un tiers sur une propriété privée titrée peut faire l'objet d'une prescription acquisitive (ordonnance 60 – 146). Souvent, ces procédures prennent beaucoup de temps.
- Toute occupation contraire aux prescriptions d'urbanisme n'est pas reconnue. C'est le cas des occupations ou propriété dans les zones inondables, dans zones de déversoir, etc. Des cas de perte de droit peuvent aussi s'observer dans le cas de l'affectation de la vocation d'un terrain (ex. rizière transformée en route nationale avec réserve d'emprise).

iii. Les droits fonciers collectifs en zone rurale sont reconnus (IGF 1 – iii).

La notion de reconnaissance de ces droits fonciers collectifs porte à la fois sur la reconnaissance informelle et la celle formelle par la loi moderne. Les dispositions légales existantes à travers les Lois sur le régime de l'immatriculation (Ordonnance 60 – 146) et sur la propriété privée non – titrée (2006 – 031) reconnaissent les droits de propriété collective à travers la certification ou l'immatriculation en indivision. D'autres droits d'occupation peuvent être reconnus dans les cas des AMVR et des ZAF avec des restrictions sur l'usage et la propriété. De même, l'occupation et l'usage peuvent être légalisés dans les anciennes aires protégées dans les zones d'occupation et d'usage contrôlé pour les communautés locales (**Loi 2001 – 005**). Dans le cas de ces aménagements créant des restrictions sur le droit de propriété collective, l'occupation et l'usage sont formellement consignés dans des Cahiers de charges.

Des espaces, comme les territoires pastoraux et les terrains communautaires, demeurent régis par des réglementations coutumières, souvent non – écrits. En attendant la sortie de la Loi sur les statuts spécifiques qui établira le mode de gestion des droits sur ces espaces, les législations actuelles les assimilent au domaine privé de l'Etat et il n'y a pas de reconnaissance en tant que propriété collective privée non – titrée.

iv. Les droits fonciers collectifs en zone urbaine sont reconnus (IGF 1 – iv)

Selon la législation moderne, les dispositions prévoient la reconnaissance des droits de propriété collectifs en zone urbaine par la voie d'immatriculation ou de certification indivise d'un immeuble (Ordonnance 60 – 146 et Loi 2006 – 031), et de la copropriété des appartements par un syndicat de propriétaires (décret 50 – 1631 portant règlement du statut de la copropriété des immeubles).

Les occupations informelles collectives pourraient être reconnues par la législation moderne si les occupations répondent aux critères de PPNT (terrains ni titrés ni cadastrés). Dans la réalité, ces occupations s'installent souvent dans les réserves et emprises du domaine public (routes) ou une squatterisation de propriétés privées titrées au nom de particulier ou de l'Etat. Dans le cas d'une occupation de propriété privée au nom de particulier, la loi n'a pas prévu la procédure de prescription acquisitive demandée au nom de la communauté des occupants. La procédure ne prévoit que les demandes individuelles. Par ailleurs, pour les occupations collectives sur les terrains titrés au nom de l'Etat, la prescription n'est pas autorisée. Par contre, chaque individu de la communauté peut régulariser la parcelle qu'il occupe par l'achat du terrain à l'Etat. Toutefois, les zones objet de ces installations sont

souvent des zones soumises à des restrictions liées au plan d'urbanisme (zone inondable, évacuation, non – constructible, réserve foncière, etc.). Dans ces cas, les droits ne sont pas reconnus.

v. Il existe des procédures financièrement abordables pour l'individualisation de la tenure (IGF 1 – v)

Deux types de tenure collective sont à considérer : *la tenure informelle* généralement qualifiée de coutumière qui concerne la gestion collective des pâturages et des terrains d'accès libre dits communautaires, et la *tenure formelle* représentée par les propriétés titrées ou certifiées en indivision (au nom de la fratrie, d'une association), ou par la gestion collective (copropriété en appartement).

L'individualisation de la tenure est rarement possible pour les terrains à gestion coutumière, du fait que généralement plusieurs faisceaux de droits sont présents sur ces espaces et qu'il est improbable de conférer une propriété (individuelle) absolue à un individu, au risque d'exclure d'autres usagers ou occupants. D'un angle social, l'identité culturelle de l'individu s'appuie essentiellement sur son appartenance au groupe. Individualiser les parcelles à tenure collective revient à atomiser le groupe et de casser son identité socio – culturelle. La notion de ressources communes (forêt, eau, aires de pâturage) est encore fortement présente et respectée dans les milieux ruraux Malagasy. Les terrains agricoles sont ceux qui font de loin l'objet d'individualisation. La législation de ces espaces ne relèvent pas pour l'instant du droit moderne⁵ mais plutôt des conventions sociales (*Dina*) qui sont différentes d'une localité à une autre.

Par contre, pour les tenures formelles, l'individualisation (appelée communément morcellement) est généralement autorisée que ce soit pour les terrains titrés (article 64 de l'Ordonnance 60 – 146 relative au régime foncier de l'immatriculation) ou certifiés (loi 2006 – 031 et décret d'application 2007 – 1109) en indivision, que pour les gestions collective des appartements (article 16 du décret 50 – 1631 portant règlement du statut de la copropriété des immeubles divisés par appartement à Madagascar et Dépendances). Un titre foncier spécial peut être établi au nom d'un copropriétaire pour la partie de l'immeuble qui lui revient.

Il existe des exceptions qui n'autorisent pas la formalisation d'une propriété individuelle dans le cas des aménagements agricoles d'intérêt communautaire, à l'exemple des périmètres irrigués ou d'un aménagement hydro – agricoles gérés par l'association des usagers de l'eau. Ces espaces sont généralement décrétés Aires de mise en valeur rurale (AMVR) ou Zone d'Aménagement Foncier (ZAF), dans lesquelles la délivrance d'un titre foncier pour un individu n'est pas autorisé pour maintenir la vocation d'ensemble des parcelles objet de l'aménagement.

Pour les coûts liés aux procédures de morcellement, aucune étude formelle n'a encore été réalisée pour estimer le coût de morcellement d'une propriété certifiée. Selon les Communes, le coût d'une mutation peut être égal au tarif de la certification originale ou la moitié. Soit entre 8 et 16 USD. Pour le morcellement d'une propriété titrée, une étude menée par le Cabinet ECR en 2006 a sorti une moyenne de 942.000 Ariary, soit 470 USD.

vi. La plupart des terrains communautaires ou coutumiers sont cartographiés et les droits enregistrés (IGF 2 – i)

Il y a lieu de nuancer les termes « communautaires » et « coutumiers » dans cette dimension. En effet, si les deux termes renvoient à la tenure coutumière, le terme communautaire désigne spécifiquement la tenure collective alors que le terme coutumier reste générique et englobe à la fois la tenure coutumière collective que la tenure coutumière individuelle.

D'une manière générale, l'évaluation de la dimension renvoie (i) à la possibilité de délimitation des espaces objet de l'emprise par le droit coutumier, et donc de transcrire en cartographie, et (ii) à la

⁵ La Loi pour la gestion des statuts spécifiques, dans lesquels sont inclus les grands espaces pastoraux, est en cours d'élaboration.

possibilité de l'enregistrer au nom des ayant – droit individuel ou collectif. Pour l'enregistrement des droits individuels, la certification foncière et les opérations d'immatriculation collective sont les principales démarches d'enregistrement. Pour les droits collectifs, les villageois sont capables de délimiter à leur manière les espaces faisant l'objet d'une emprise coutumière. Toutefois, il y a eu très peu d'initiatives pour les cartographier avec les procédures formelles (cadastrage, PLOF). Ces initiatives sont plutôt présentes dans le cadre de la gestion communautaire des forêts par les villageois (transfert de gestion, aires protégées). Aussi, ces enregistrements des ayant – droit requièrent souvent le regroupement en personnalité de droit moral (association des communautés locales de base, association des usagers de l'eau).

Par ailleurs, il est plus difficile de délimiter l'emprise d'une tenure communautaire non – agricole (cas des espaces de pâturage partagés entre plusieurs éleveurs, ou cas d'une ressource naturelle prélevée par des villageois).

Partant de l'association des deux conditions de possibilité de délimitation, et d'enregistrement au nom d'une personne morale, on peut discuter les cas suivants :

- Les pâturages, dont le statut foncier reste encore à définir (PPNT, domaine privé de l'Etat, statut spécifique), et pour lesquels le groupement des éleveurs ne dispose pas de personnalité morale définie, ne peuvent encore être délimités ou enregistrés.
- Les forêts et les reboisements communautaires, ne faisant pas partie du Domaine Forestier National seront également régis par la loi sur les aires à statuts spécifiques, en cours de conception. Ils ne peuvent pas pour l'instant être délimités ou enregistrés.
- Les forêts à gestion communautaire dont la gestion est transférée aux communautés locales (processus GELOSE – Loi 96 – 025) sont souvent issues du déclassement des Réserves Forestières, des Aires Protégées ou du Domaine forestier national et sont par contre délimitées et la gestion fait l'objet d'un contrat et d'un cahier de charges entre l'Etat et les communautés. Ces terrains peuvent alors être considérés comme enregistrés, mais il est à noter que ces transferts de gestion n'engendrent pas le transfert de propriété, mais seulement de la jouissance et sont révocables en cas de suspension des contrats de gestion.
- Les terrains communautaires réservés aux cultures (*tanim-pokonolona*) peuvent être délimités sur le PLOF des guichets fonciers mais ne peuvent pas être enregistrés tant que la communauté n'est pas reconnue comme une personnalité morale (avec un statut et une organisation interne). De façon générale, ces espaces seront régis par la Loi à sortir sur les terrains à statut spécifique.

Les opérations cadastrales représentent par excellence les initiatives de délimitation collective et d'enregistrement des droits compris dans le périmètre de cadastrage. Lors de la première phase qui consiste à délimiter et à enregistrer les occupants, les cas d'occupation communautaire cités en haut sont considérés comme faisant partie du domaine privé de l'Etat et sont enregistrés au nom de l'Etat Malagasy ou marqué « inconnu ». Il n'y a donc pas d'enregistrement au nom des communautés informelles.

vii. Les propriétés individuelles en zone rurale sont enregistrées (IGF 2 – ii)

Trois types d'enregistrement peuvent être considérés pour discuter cet indicateur : l'immatriculation foncière, les opérations cadastrales et la certification foncière.

- a. *L'immatriculation foncière individuelle* (titrisation), quoique présente dans les milieux ruraux, a surtout été menée dans les Communes urbaines. 2. Il n'existe pas de données officielles mais les estimations sur le pourcentage des superficies titrées à Madagascar se situeraient entre 7 et 10 %. On estime qu'en milieu rural, le pourcentage des propriétés titrées est moindre que cette moyenne nationale, les terrains titrés étant concentrés en milieu urbain.

- b. *L'immatriculation collective* par les opérations cadastrales a d'abord été menée dans les grandes villes puis étendue à leur périphérie et dans les zones rurales. Dans les années 1990, les programmes environnementaux ont tenté de cadastrer et de sédentariser les occupations humaines et agricoles pour contenir l'extension à l'intérieur des Aires Protégées. Les opérations cadastrales commencent par un levé topographique de chaque parcelle puis leur bornage par les géomètres. Ensuite, chaque parcelle bornée fait l'objet d'une enquête concernant les ayant – droits qui aboutit à l'établissement d'un procès – verbal. Les procès – verbaux sont ensuite remis et étudiés par un tribunal terrier ambulante qui effectue des descentes dans les Fokontany concernés pour juger (de manière contradictoire) un à un le cas des dizaines de milliers de parcelles. A la fin, des jugements sont remis aux occupants qui devront les emmener au niveau des services fonciers pour les transformer en inscription dans le livre foncier et obtenir un duplicata de titre foncier. Ces opérations ont rarement abouti à la délivrance de titre foncier, due notamment à la longueur de la procédure et les coûts énormes que ça a engendré. Même si certaines opérations ont abouti jusqu'au jugement des parcelles, les occupants ont rarement fait la démarche de les finaliser par l'inscription dans le livre foncier.

Les statistiques relatives aux résultats de ces opérations restent pour l'instant éparpillées et restent encore à capitaliser. On estime toutefois que les résultats font état de quelques dizaines de milliers de terrains ruraux enregistrés à travers l'établissement de titres fonciers, du moins par le prononcé d'un jugement.

- c. La certification apparaît comme l'enregistrement par excellence en milieu rural. En 2011, les statistiques font état d'environ 60 000 certificats fonciers. Si on se base sur un raisonnement simplifié que la population totale Malagasy est de 20 millions dont 75 % seraient ruraux, soit 15 millions. Si on estime à 1400 le nombre de Communes Rurales, le nombre d'habitants par Commune serait de 11.000, soit 1.500 ménages. Si chaque ménage exploite 5 parcelles en moyenne, le nombre total de parcelles rurales serait de 10 millions. Les 60.000 CF ne représentent donc que 0,6 % des terrains exploités en milieu rural.

viii. Les propriétés individuelles en zone urbaines sont enregistrées (IGF 2 – iii)

De même que pour les propriétés rurales, il existe trois modes d'enregistrement des propriétés en milieu urbain : l'immatriculation foncière, les opérations cadastrales et la certification foncière.

- a. L'immatriculation foncière individuelle (titrisation), apparaît comme le principal mode d'enregistrement pratiqué. Le pourcentage des propriétés titrées en zone urbaine varie d'une ville à l'autre, en fonction de l'historique de l'installation humaine, des transactions foncières, des pressions foncières, etc. Dans l'ensemble, il n'existe pas de statistiques générales sur les propriétés titrées. Une étude récente de la Banque Mondiale⁶ a pu servir de base pour l'illustration des cas de la propriété titrée en milieu urbain. Sur la base de l'échantillonnage de quelques quartiers dans quatre grandes villes, l'étude a ressorti que les propriétés individuelles titrées représentent environ 42 % de l'ensemble des terrains recensés⁷.
- b. Plusieurs anciennes villes ont fait l'objet d'opération d'immatriculation collective à partir des années 1930. Les Communes décrétées urbaines récemment n'ont pas pour la plupart été concernées par ces opérations.

⁶ L'Urbanisation ou le nouveau défi Malgache (Banque Mondiale – Mars 2011. 224 p.)

⁷ Inventaire des propriétés privées titrées dans quelques quartiers dans les villes d'Antananarivo, Ivato, Toliara et Moramanga. Les chiffres excluent les propriétés titrées au nom de l'Etat.

- c. L'expérience de la certification foncière en milieu urbain est encore très rare et ne concerne pour l'instant que quatre Communes Urbaines⁸. Pour ces villes, les propriétés certifiées représentent environ 0,12 % des propriétés, essentiellement résidentielles.

ix. La législation régleme de façon adaptée la gestion de la propriété commune (IGF 2 – v)

La notion de propriété commune ou collective formelle renvoie (i) aux propriétés titrées ou certifiées en indivision, inscrites au nom de plusieurs personnes (fratrie, association), et (ii) à la copropriété des immeubles divisés en appartement. La propriété indivise est régie par l'**Ordonnance 60 – 146** (régime de l'immatriculation) qui prévoit des dispositions en matière de gestion commune en cas d'indivision ainsi que les dispositions concernant l'individualisation (distriction ou morcellement) des parcelles. L'Ordonnance énonce par exemple que chaque propriétaire n'est pas libre sur la gestion de sa part indivise lorsqu'aucun acte de partage n'est pas annexé par un plan de partage. Il ne peut disposer de son bien sans le consentement des autres copropriétaires. Concernant la propriété collective au nom de personnes morales (association, ONG ou société), la gestion et la maintenance des propriétés est fonction des statuts et des règlements régissant la personne morale.

La Loi 2006 – 031 et son décret d'application règlent la gestion des propriétés certifiées en indivision. Ils énoncent les possibilités de partage ou de morcellement des parcelles certifiées.

La copropriété des immeubles divisés en appartement est régleme par le **décret 50 – 1631** portant règlement du statut de la copropriété des immeubles divisés par appartement à Madagascar et Dépendances, et qui prévoit les dispositions sur la gestion de la propriété commune. Ce décret prévoit par exemple que lorsque différents étages ou appartements d'un immeuble appartiennent à divers propriétaires, ceux-ci sont présumés être copropriétaires du sol et de toutes les parties du bâtiment qui ne sont pas affectés à l'usage exclusif de l'un d'eux. Chacun des propriétaires peut user librement des parties communes, suivant leur destination et sans faire obstacle aux droits des autres propriétaires. Chaque copropriétaire est tenu de participer aux charges d'entretien des parties communes. Un syndicat est nommé pour représenter l'ensemble des propriétaires en justice. Par ailleurs, un titre spécial peut être délivré à la demande de l'un des copropriétaires pour la partie qu'il occupe.

x. La perte de droit consécutive à une modification de l'usage du sol donne lieu à indemnisation (IGF 2 – vi)

Dans le cadre de la mise en place du tracé de la bretelle « Boulevard de Tokyo – By pass » (reliant la RN 2 à la RN 7)⁹, plusieurs milliers de parcelles de rizières se sont retrouvées remblayées. Par ailleurs, la réserve d'emprise de part et d'autre la nouvelle Route Nationale (40 mètres dans l'ensemble) était déclarée domaine public alors qu'il s'agissait auparavant de terrain à vocation rizicole, sans que la réserve ne soit remblayée en intégralité. Plusieurs centaines d'hectare de terrain ont donc changé de statut et d'usage du sol.

La perte en productivité dans le cadre du tracé pour la route a été indemnisée en moyenne à hauteur de 15.000 Ariary par m² (en 2007). Cette valeur n'a pas tenu compte de la plus – valeur foncière que le passage du nouveau tracé de route va entraîner. De même, la perte de droit par la modification d'une partie des rizières en domaine public de la réserve d'emprise (plus tard devenu zone de reboisement – les arbres sont plantés dans les rizières même) a donné lieu à une indemnisation. Par ailleurs, pour compenser le faible montant indemnisé aux possesseurs – propriétaires, il leur a été autorisé de continuer à cultiver les restes de champs non – remblayés même si ceux – ci sont compris dans le nouveau statut de domaine public.

⁸ Ambatondrazaka (Région Alaotra), Tsironomandidy (Région Bongolava), Ivato – Firaisana et Ivato Aéroport (Région Analamanga).

⁹ La bretelle reliant Ankadimbahoaka – Ambohimangakely – Ambohimambola et Iavoloha fait une vingtaine de km.

xi. Des types de preuves non écrites peuvent être utilisés pour prouver la légitimité des droits de propriétés (IGF 3 – i)

La légitimité des droits de propriété peut être prouvée au moment de l'inscription originelle, au moment de la mutation de la propriété et lors d'éventuels litiges ou conflits ultérieurs. Pour rappel, trois procédures d'inscription sont en vigueur pour la reconnaissance des droits de propriété à Madagascar. Il s'agit de l'immatriculation individuelle (Ordonnance 60 – 146), la procédure d'immatriculation collective (ordonnance 74 – 034) et de la certification foncière (Loi 2006 – 031 et décret d'application 2007 – 1109).

- Dans le cas d'une immatriculation individuelle dont le principe est de transférer une propriété de l'Etat vers un particulier, ce dernier n'a pas à prouver la légitimité de ses droits puisqu'il s'agit d'une propriété de l'Etat. Dans tous les cas, une Commission de Reconnaissance Domaniale procède à la reconnaissance du terrain pour constater la disponibilité du terrain et ses limites pour éviter d'éventuels empiètements avec les voisins. Un titre de vente sous condition résolutoire (provisoire) est délivré au concessionnaire et après constatation de mise en valeur effective (par la commission domaniale) et paiement de la totalité du prix du terrain, un titre définitif est délivré.

En cas d'absence de mise en valeur ou de vacance prolongée d'un terrain titré (vingt ans), un tiers occupant peut revendiquer la propriété du terrain en engageant une procédure de prescription acquisitive. En absence de preuve écrite, la prescription peut être validée suite à une constatation de vacance sur terrain menée par le Tribunal de Première Instance. La constatation est essentiellement basée sur le témoignage des voisins.

- Dans le cas d'une opération cadastrale, la reconnaissance de la propriété est établie à deux niveaux :

(1) au moment de la phase physique pendant laquelle les délimitations sont accompagnées d'enquête sur place pour recenser les occupants et les éventuels ayant – droit. Les enquêtes, basées essentiellement sur des preuves non – écrites aboutissent à des procès – verbaux (dits procès – verbaux collectifs de bornage ou PVCB).

(2) la consécration des droits est prononcée par un jugement du Tribunal Terrier Ambulant sur la base des PVCB et après audition contradictoire des occupants, éventuels ayant – droit, opposants et de témoins.

- Dans le cas de la certification foncière, le principe fondamental étant la reconnaissance du droit de propriété suite à une occupation et une mise en valeur de longue durée, la propriété est constatée et reconnue par une Commission de Reconnaissance Locale après publicité et reconnaissance contradictoire sur terrain avec les voisins. Le témoignage des voisins fait office de preuve non – écrite. Dans la pratique, la procédure menée par la Commune tend à être plus administrative que sociale, et d'autres documents pour prouver des droits ou de l'occupation (acte de vente, quittance de paiement d'impôts fonciers) sont demandés en complément du dossier au demandeur. Le **certificat foncier** établi et délivré suite à cette reconnaissance est valable jusqu'à présentation d'autres preuves contraires (écrites : ex. acte de vente, reçu d'impôt, certificat de situation juridique, extrait cadastral, duplicata de titre foncier) par un tiers.

Pour les mutations des propriétés titrées, cadastrées ou certifiées, les preuves de propriétés écrites sont obligatoires (duplicata du titre, certificat de situation juridique, certificat foncier, extrait cadastral, etc.).

xii. Les occupations/ possessions de long terme non contestées peuvent être reconnues ou formalisées (IGF 3 – ii)

La législation Malagasy prévoit la formalisation des occupations/possession des terrains de long terme dans le cas de :

— La certification foncière

La certification foncière est basée sur la reconnaissance de l'occupation de longue durée sur un terrain non titré ni cadastré comme une propriété privée non – titrée. Le certificat foncier formalise le droit de propriété né de l'occupation de longue durée (**Loi 2006 – 031** sur le régime de la propriété privée non – titrée).

— La prescription acquisitive

L'article 82 de l'**Ordonnance 60 – 146** sur le régime foncier de l'immatriculation prévoit la possibilité d'engager une procédure de prescription pour le cas des occupants de longue durée sur un terrain titré au nom d'un tiers. La législation autorise cette prescription en cas de vacance ou d'absence de mise en valeur par le propriétaire, et sous condition d'occupation paisible, personnelle et non équivoque depuis plus de 20 ans. Après constatation sur terrain des conditions, une décision judiciaire valide la prescription et ordonne la mutation de la propriété au nom du prescripteur.

Toutefois, les propriétés titrées appartenant à l'Etat ou à des collectivités territoriales décentralisées ne peuvent faire l'objet d'une prescription acquisitive, mais d'une régularisation de l'occupation (cf. infra). Par ailleurs, les occupations sur le domaine public ne peuvent être reconnues ou formalisées.

— L'immatriculation foncière

L'occupation de longue durée sur un terrain privé de l'Etat peut être régularisée par l'achat du terrain par l'occupant et l'immatriculation en son nom (**Loi 2008 – 014** sur le domaine privé de l'Etat). Une fois le prix du terrain réglé et les procédures réalisées, le titre est muté au nom de l'occupant.

L'immatriculation collective (opération cadastrale) reconnaît aussi et formalise l'occupation de longue durée à travers un jugement contradictoire réalisé par un Tribunal Terrier ambulante (TTA). Une fois le jugement prononcé, le bénéficiaire peut transformer son acte de jugement en titre foncier.

xiii. Il existe un processus transparent et efficace pour formaliser les occupations/possession (IGF 3 – vi)

Cette dimension a été déjà abordée dans l'indicateur IGF 3 – ii. La législation Malagasy prévoit trois types de procédures pour formaliser les occupations et les possessions.

— La **certification foncière** vise fondamentalement la formalisation l'occupation/ possession de longue date sur un terrain non titré ni cadastré qui rentre dans le statut des propriétés privées non – titrées (PPNT). Le possesseur/ occupant peut faire une demande de certificat foncier au niveau du guichet foncier communal si celle – ci en dispose, ou au niveau des services des domaines qui sont tenus de se substituer à la fonction du guichet foncier si la Commune n'en dispose pas encore.

— Pour les occupations « paisibles, évidentes, et non – équivoques » sur une propriété privée titrée au nom d'un particulier, la législation a prévu la **prescription acquisitive**. Ce processus consiste à déposer au niveau du tribunal de première instance une demande de mutation de la propriété titrée occupée au nom de l'occupant. La demande peut être validée par le tribunal si les conditions sont remplies à savoir (i) le propriétaire a failli à l'obligation de mise en valeur, et que la vacance du terrain est constatée, (ii) la durée d'occupation est supérieure à 20 ans.

— **L'immatriculation foncière.**

L'immatriculation individuelle se fait par la démarche volontaire de l'occupant en engageant une procédure d'achat du terrain titré au nom de l'Etat qu'il occupe. Il s'agit donc d'une demande de régularisation de l'occupation envers l'Etat (Loi 2008 – 014 : le domaine privé de l'Etat étant imprescriptible à l'opposé des terrains titrés au nom de particuliers). Si le terrain n'est pas titré au nom de l'Etat, il appartient juridiquement au statut de propriété privée non – titrée qui peut être formalisée par le certificat foncier.

L'immatriculation collective ou opération cadastrale est aussi une démarche de formalisation de l'occupation. Elle se fait par décision de l'Etat pour immatriculer individuellement l'ensemble des terrains contenus dans d'une zone. Le principe est de titrer les terrains au nom de l'occupant ou de l'ayant – droit s'il est connu, et de marquer « inconnu » ou titrer au nom de l'Etat ceux qui ne sont pas occupés. L'occupant peut être reconnu comme propriétaire au cours des séances de jugements contradictoires menées par un tribunal terrier ambulant (TTA).

A part ces trois possibilités, la législation Malagasy ne prévoit pas la formalisation ou la reconnaissance des autres occupations (sur le domaine public, terrains à statut spécifique).

Les étapes pour les procédures de certification et d'opération cadastrale sont présentées à l'**Annexe 1 – A** et l'**Annexe 1 – B**.

III. Section 3 : Dispositifs institutionnels et rôles des institutions

1. Introduction sur les institutions concernées par la politique foncière

De nature, la thématique foncière est transversale. D'une part, l'importante dimension sociale et culturelle du foncier à Madagascar fait intervenir des règles et mécanismes coutumiers dont le pouvoir varie selon les régions. D'autre part, comme le foncier est le support de toute activité économique, environnementale, agricole, minière, sa gestion fait intervenir une pluralité d'acteurs et d'institutions formels. On peut considérer parmi plusieurs modalités de catégorisation des institutions l'entrée par la nature des institutions : coutumières ou formelles.

- Les *institutions coutumières* peuvent représenter une organisation du type démocratique (fokonolona), ou peuvent être construites autour du pouvoir d'une seule ou de quelques personnes investies d'une autorité liée à leur ancienneté (sojabe, raïamandreny) ou liée à un pouvoir spirituel transmise par voie héréditaire (*tangalamena* ou *mpitoka hazomanga*). Des règles coutumières non écrites (*Dina*) sont souvent votées et appliquées dans les territoires régis par les institutions traditionnelles.
- Les *institutions formelles* sont d'abord constituées des structures étatiques centrales, déconcentrées et décentralisées. En première ligne figure le ministère en charge du foncier et des Domaines, avec ses services régionaux et les circonscriptions au niveau district.

D'autres ministères sont aussi concernés par la gestion foncière :

- le Ministère de l'agriculture sur les zones d'aménagement foncier (ZAF) et les aires de mise en valeur rurale (AMVR),
- le ministère des mines concernant les exploitations dans les carreaux miniers,
- le ministère de l'environnement sur les forêts restées domaniales (forêts classées, aires protégées),
- le ministère du tourisme pour les réserves foncières touristiques (RFT),
- le ministère des finances et du budget concernant l'élaboration des politiques fiscales foncières, et la collecte des droits d'enregistrement des transactions foncières.
- Le ministère de la justice à travers les tribunaux pour la résolution des litiges fonciers.

Les collectivités territoriales décentralisées (régions et les Communes) détiennent aussi des rôles dans la gestion foncière. Les régions interviennent dans l'approbation des demandes d'actes domaniaux. Les Communes, depuis la loi de 2006, sont compétentes pour la gestion de la propriété privée non – titrée. Par ailleurs, le conseil communal peut régler les conflits liés à la procédure de certification foncière.

Des agences parapubliques appuient aussi l'Etat dans sa mission. Ces agences peuvent appuyer dans la conception, la mise en œuvre opérationnelle, le suivi et l'évaluation de la mise en œuvre de la politique foncière.

Enfin, des institutions privées interviennent (géomètres libres, notaires) dans les procédures de sécurisation foncière.

2. Notes introductives pour l'orientation des notations des indicateurs sur les dispositifs institutionnels & rôles des institutions.

- i. **Au regard des situations pouvant conduire à des conflits d'intérêt (notamment en ce qui concerne le transfert des terrains), il existe une séparation justifiée entre les différentes fonctions de conception, des politiques, de leur mise en œuvre, et d'arbitrage (IGF 5 – i)**

Depuis la mise en place des premiers services fonciers en 1896, la mise en œuvre de la politique foncière a gardé une constante : les services fonciers en charge des Domaines ont toujours constitué les institutions de conception et de mise en œuvre de la politique sectorielle foncière à Madagascar. Le Ministre en charge des Domaines est le principal concepteur de la politique foncière.

La **Direction (générale) en charge des Services fonciers** est l'institution de mise en œuvre de la politique foncière, plus particulièrement de la gestion des domaines publics et privés de l'Etat (terrains titrés au nom de l'Etat et terrains vacants et sans maître non – occupés) ainsi que de la gestion des propriétés privées titrées et cadastrées. Invariablement, cette direction (générale) a toujours été constituée de la **direction/ service des Domaines** et de la **Direction/ service topographique**, représentés par les **services régionaux** et les **circonscriptions foncières** au niveau des Régions et Districts. Les services topographiques sont en charge des activités de repérage, de délimitation, de bornage et de production de plans.

Les **Tribunaux Terriers Ambulants** apparaissent comme une extension des services domaniaux dans le cadre de la conduite des opérations cadastrales. Créés par Arrêté ministériel lors de l'ouverture d'une opération, ils assurent de manière ponctuelle l'attribution des droits aux occupants lors de séances de jugements contradictoires. Le contenu de ces jugements est enregistré dans une matrice cadastrale. Par la suite, ces jugements délivrés aux occupants sont censés être remis par les ayant – droit au service des domaines pour la transformation en inscription dans le livre foncier et la délivrance de titre foncier.

Avec l'adoption de la réforme en 2005, la répartition des prérogatives a été étendue à d'autres acteurs. Depuis 2006, les **Communes** sont devenues compétentes pour la gestion des propriétés privées non – titrées par la délivrance de certificat foncier, théoriquement en complémentarité avec la délivrance de titre foncier par les services fonciers. Par ailleurs, pour les travaux topographiques, les usagers avaient le choix auparavant entre les confier aux géomètres des services topographiques étatiques ou les **géomètres libres**. En 2010, une note a rendu obligatoire l'externalisation des géomètres par la création de cabinets privés et par le transfert de tous les travaux techniques à ces cabinets. La prérogative des services topographiques étatiques est réduite à la validation et à la conservation des plans.

Concernant l'arbitrage, les **Commissions de Reconnaissance Locale** ont une vocation de médiation sociale en cas de litige dans le cadre d'une certification. Si le conflit n'est pas réglé au niveau CRL, les **conseillers communaux**, par délibération, émettent une sentence arbitrale qui a une force juridique. D'autre part, le jugement rendu par un **Tribunal Terrier Ambulant** au cours des opérations cadastrales a le même poids juridique qu'un jugement rendu en **Tribunal de Première Instance**. En cas de contestation, l'opposant peut donc porter l'affaire directement en cour d'appel. Si le TTA intervient de manière ponctuelle dans une juridiction délimitée, le TPI est l'institution en charge de la résolution des litiges fonciers au quotidien.

Dans l'ensemble, les attributions et les prérogatives des institutions sont claires. Dans la pratique, des conflits de responsabilité peuvent apparaître entre les services fonciers et les Communes, les services topographiques et les géomètres libres assermentés et le tribunal vis-à-vis des services des Domaines.

ii. Les responsabilités entre Ministère et agences ne se chevauchent pas (IGF 5 – ii)

Le Ministère ici renvoie à celui en charge du foncier, et les agences désignent les organismes parapublics ou privés qui peuvent être impliqués dans l'attribution des droits fonciers. Ce terme exclut les cabinets de Géomètres libres, les Notaires. Il peut s'agir d'agence immobilière parapublique ou privée qui se charge de la facilitation de l'accès d'un privé à l'inscription, à l'achat, à la location ou à l'enregistrement d'un terrain. Répondent à ce cadrage : les cabinets de géomètres libres, les notaires, la SEIMAD et l'EDBM.

La SEIMAD, ou Société d'Exploitation Immobilière de Madagascar, est une agence parapublique rattachée au Ministère chargé de l'aménagement du territoire et du foncier. Elle est en charge de la valorisation des terrains de l'Etat par sa mise en exploitation (lotissement, vente – location d'appartement). La SEIMAD immatricule au préalable les terrains en son nom puis facilite les procédures de mutation des titres fonciers au nom des acquéreurs. Il n'y a pas de chevauchements constatés entre la SEIMAD et les services des Domaines. Elle se positionne comme un propriétaire provisoire mais toutes les démarches de formalisation sont réalisées par les services des Domaines.

L'EDBM ou Economic Development Board of Madagascar, est une agence rattachée à la Présidence de la République, servant de « Guichet Unique » d'accueil, d'orientation et de facilitation de la démarche d'implantation des investisseurs nationaux et étrangers à Madagascar. Institué par la Loi 2007 – 036, les rôles de l'EDBM concernent la facilitation de la formalisation des entreprises pour l'inscription dans le registre de commerce, l'acquittement des différents impôts et taxes. Concernant les investisseurs agricoles, l'EDBM détient aussi la prérogative pour la facilitation des procédures et démarches pour la recherche d'un terrain et pour son enregistrement, par la délivrance d'une Autorisation d'Acquisition Foncière (AAF). Cette prérogative se superpose à celui des services des Domaines pour l'attribution de terrains de grandes superficies. De même, il existe une superposition des attributions entre l'EDBM, le service des Domaines et le ministère du tourisme concernant la mise en vente – bail des Réserves Foncières Touristiques.

Depuis la note sortie en 2010 pour l'externalisation des fonctions de géomètre en matière de bornage des propriétés privées titrées et d'établissement de plan régulier, ces opérations devraient en principe être exclusivement effectuées par les géomètres libres assermentés. Dans la pratique, elles sont effectuées par les géomètres fonctionnaires de l'Etat vue l'insuffisance de l'effectif des géomètres libres à Madagascar.

iii. Les responsabilités en matière foncière des différents niveaux d'Administration et des collectivités ne se chevauchent pas (IGF 5 – iii).

Les collectivités territoriales décentralisées détiennent des compétences en matière de gestion foncière. Suite à l'adoption des différents textes dans le cadre de la réforme foncière, leurs attributions sont spécifiées par la législation :

- concernant la procédure d'immatriculation foncière, relèvent de la prérogative des Régions (1) l'approbation¹⁰ des demandes d'actes domaniaux (titre foncier, baux) portant sur des terrains ruraux dont la superficie est inférieure à 50 ha, et (2) l'approbation des demandes d'actes domaniaux pour les terrains urbains dont la superficie est inférieure à 1.000 m². L'approbation des demandes pour les terrains ruraux supérieurs à 50 ha et les terrains urbains supérieurs à 1.000 m² relève de la compétence du Ministre en charge du foncier (Article 27, Loi 2008 – 014 sur les domaines privés de l'Etat).
- Concernant la procédure de certification foncière, le Maire est compétent pour la signature des actes (certificat foncier) attestant la propriété privée non – titrée, selon les conditions déterminées par la Loi 2006 – 031 et son décret d'application (sans considération de superficie ou de l'emplacement du terrain).

Dans la pratique, il existe des conflits (ou usurpation) de compétence. Des Chefs de Région peuvent prétendre signer un contrat de bail ou approuver une demande d'immatriculation pour un terrain rural de plus de 50 ha. De même, les compétences entre les Maires et les services fonciers peuvent s'empiéter lorsqu'un terrain relevant de la PPNT (faisant l'objet d'occupation) est soumis à une procédure d'immatriculation ou quand une parcelle relevant du statut juridique du domaine privé de l'Etat (terrain vacant et sans maître) est certifié.

iv. L'information foncière est partagée entre les institutions concernées (IGF 5 – iv)

Les informations sur les droits, selon les statuts des terrains en question, sont détenues au niveau de plusieurs institutions :

¹⁰ La procédure d'approbation se situe à l'intermédiaire de la chaîne de l'immatriculation foncière, après que les différents repérages soient réalisés par les services topographiques, et que les reconnaissances soient menées par la Commission domaniale et les services techniques. L'approbation d'une demande donne lieu à la création d'un numéro de Titre Foncier.

- pour les **propriétés privées titrées**, les informations sur les inscriptions (livre foncier consignant les titres, dossiers fonciers archivant les différents documents retraçant l'historique du droit : acte de vente, acte de notoriété, acte de partage, etc.), sont conservées au niveau des Services Fonciers sous format papier et sous format numérique¹¹ (géré par le Logiciel MLM). Par ailleurs, les informations ne sont pas triées par type de propriétaire ou de propriété, ce qui soulève en particulier les questions de l'inventaire des terrains titrés au nom de l'Etat. Les dernières statistiques font aussi état de 11 à 15 % des informations qui sont manquantes ou détériorées.
- Pour les parcelles objet d'une **opération cadastrale** (restées en phase physique, parcelles jugées), les informations sont réparties entre les Tribunaux Terriers Ambulant (pour les Procès – verbaux collectifs de bornage et les jugements), les services topographiques (pour les plans parcellaires), et le service des Domaines (matrice cadastrale, registre qui consigne les parcelles ayant fait l'objet de jugement). Les informations sont en format papier pour les TTA, les plans et les parcellaires et les matrices cadastrales peuvent être (1) sous format papier pour les circonscriptions domaniales et topographiques qui n'ont pas encore bénéficié des appuis pour l'informatisation des informations (16 circonscriptions sur les 36), ou bien (2) sous format numérique géré par le Logiciel MLM Topo et MLM Cadastre.
- Pour les **propriétés certifiées**, les informations « papier » sont consignées au niveau des guichets fonciers (registre parcellaire, chemise parcellaire¹², PLOF papier). Pour les Communes disposant d'électricité, des informations numériques sur les parcelles certifiées sont sauvegardées dans le Logiciel PLOF. Pour celles qui ne disposent pas d'électricité, le PLOF est centralisé au niveau d'un Centre de Ressources et d'Informations Foncières (CRIF), sorte de bureau d'édition informatique localisé au niveau d'une Commune électrifiée.
- Pour les autres **statuts spécifiques**, les informations sont détenues au niveau des institutions qui assurent la tutelle ou la gestion des terrains :
 - Les informations sur les Forêts domaniales et forêts classées, réserves forestières, transfert de gestion (GELOSE) sont détenues par le Ministère des Eaux et Forêts, dans un format (échelle et type de projection SIG) non – compatible avec celui des services topographiques.
 - Les informations sur les Aires protégées et les zones protégées (Ex. RAMSAR) sont détenues au niveau du Madagascar National Park,
 - Les informations sur les Zones d'Aménagement Foncier et les Aires de Mise en valeur Rurale sont réparties au niveau du Ministère de l'Agriculture et de celui en charge du foncier,
 - Les informations sur les Réserves Foncières Touristiques sont réparties entre le Ministère du Tourisme et celui en charge du foncier,
- Par ailleurs, les informations sur les **cadastres miniers** (répartition des carreaux d'exploration du sous – sol ou d'exploitation minière) ne sont disponibles qu'au niveau du Ministère en charge des Mines (Bureau des cadastres miniers de Madagascar – BCMM).

Dans l'ensemble, les informations suivantes sont à mettre en évidence :

- Il n'existe pas de base centralisée des données foncières pour les propriétés privées titrées. Chaque circonscription informatisée dispose de son propre contenu géré par le Logiciel MLM mais il n'existe pas de serveur centralisé.
- Les informations sur les statuts spécifiques (forêts classées, aires protégées) ne sont pas toujours reportées dans le PLOF des Communes ni dans le Logiciel MLM des services topographiques.

¹¹ Seulement pour les circonscriptions qui ont été appuyées pour l'informatisation des informations foncières, soit 20 sur les 36 existantes.

¹² Dossier contenant les pièces relatives à la reconnaissance et à l'instruction du dossier depuis la demande jusqu'à la délivrance du Certificat Foncier : quittance de paiement des impôts fonciers, formulaire de demande, PV de reconnaissance locale, quittance de paiement des frais, actes de vente, etc.

Par ailleurs, les types de Logiciel et les échelles utilisées par les deux institutions sont fonctionnellement différents.

- Il n'y a pas d'échange de données entre les services de Domaines et le bureau des cadastres miniers sur la répartition des carreaux miniers par rapport aux parcelles titrées.
- A part la constitution du PLOF initial qui consiste à reporter sur le PLOF des guichets fonciers communaux les informations sur les propriétés titrées et cadastrées, il n'existe aucun échange périodique des informations entre les guichets et les services fonciers.

IV. Section 4 : Aménagement du Territoire et planification urbaine

Les présentes notes contextuelles visent à éclairer sur l'évolution de la réglementation Malagasy en matières d'aménagement et d'urbanisme jusqu'à la période actuelle, les différentes restrictions applicables et appliquées en milieu rural et en milieu urbain, les différents plans de gestion de l'espace ou de la ville, ainsi que les institutions et les structures de gestion (gouvernementales, paragouvernementales, privées) aux niveaux central, régional et local.

1. L'aménagement du territoire, l'urbanisme

La notion d'aménagement du territoire à Madagascar date déjà de l'ère coloniale, et son application a connu un développement remarquable au cours des administrations successives aussi bien concernant l'échelle géographique que les secteurs concernés. C'est seulement en 1985 que fut créé un service de l'aménagement du territoire pour renforcer les capacités de planification et d'aménagement régional du Ministère du Plan, notamment dans le cadre de la mise en œuvre des programmes d'ajustement structurel. A partir de 2008, la notion d'Aménagement du Territoire a été plutôt rattachée au concept de décentralisation (création du Ministère de la Réforme Foncière et de l'Aménagement du Territoire, remplacé par le Ministère de l'Aménagement du territoire et de la Décentralisation, lui – même remplacée par la Vice – Primature chargée du Développement et de l'Aménagement du Territoire).

Dans la pratique, des planifications sectorielles d'aménagement existent déjà et sont mises en œuvre sur terrain. Il est notamment à citer le Schéma directeur de mise en valeur des ressources en eau ; le programme des petits périmètres irrigués et de mise en valeur des bassins versants, les Plans Régionaux de Développement, les Programmes environnementaux, le Programme de gestion des ressources minières ; les politiques sectorielles d'assainissement,....

En termes de plans d'action, des projets ont été lancés et développés comme : le projet Pôles Intégrés de Croissance (PIC) ou l'élaboration de PUDi des huit plus grandes villes de Madagascar¹³.

i. Historique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme à Madagascar

- Pendant l'ère coloniale (1896 – 1960) : le premier Schéma d'Aménagement du Territoire est élaboré en 1952. Le **Plan Rotival** partageait l'île en six grandes régions partant de données physiques et démographiques. Pour chaque région étaient définis des plans quinquennaux et décennaux de mise en valeur agricole, industrielle, minière ou urbaine, qui sont cadrés dans un plan général de 75 ans.
- **De l'Indépendance à 1971** : les efforts d'organisation du territoire et les actions réalisées sont les opérations de mise en valeur à travers l'exploitation des grands périmètres et des grands aménagements agricoles, ayant principalement pour objectifs la sécurité alimentaire, l'exportation et la fourniture d'intrants agricoles aux industries. Le Plan Quinquennal 1964 – 1968 renforce cet objectif d'aménagement régional à vocation essentiellement agricole, l'Aménagement du Territoire était limité à la gestion des villes au moyen de plans d'urbanisme.
- **La deuxième République (1975 - 1992)** : ce fut la période de la «décolonisation économique» et de l'ajustement structurel marquée par la nationalisation des industries et l'investissement à outrance. Ce fut l'occasion pour certaines grandes villes d'être dotées des équipements d'envergure, qui expliquent en partie la hiérarchie actuelle des villes.
- **La troisième république (1996 – actuel)** : est caractérisée par une territorialisation progressive des actions publiques. Cette période fut marquée par (i) le désengagement financier de l'Etat, à partir du début des années 1990, (ii) la réouverture du commerce vers l'extérieur au début des années 90 a été encouragée notamment par la mise en place de zones franches industrielles et (iii) la création de plusieurs documents cadres (Plan National des Transports, le Plan d'Action Environnementale, ...

¹³ Antananarivo, Antsirabe, Toamasina, Mahajanga, Fianarantsoa, Antsiranana, Toliara, et Nosy Be.

La période après 2000 : ce fut la période des innovations aussi bien des outils opérationnels de l'aménagement du territoire que des outils réglementaires. Des politiques touchant particulièrement l'urbanisme et l'aménagement du territoire ont commencé à être développées : la nouvelle politique de réforme foncière (2005) et la politique nationale de l'Aménagement du territoire et de l'habitat (PNATH initiée en 2006).

ii. Cadrage de l'Urbain

Pour la juridiction Malgache, la Commune peut être urbaine ou rurale, la distinction tient compte de " l'assiette démographique réduite ou non à une agglomération urbanisée ", mais sous réserve que les communes urbanisées disposent de ressources suffisantes, et que la population comprenne au minimum 5000 habitants. La définition de l'urbain ou de l'agglomération est de ce fait plutôt une définition morphologique fondée sur la continuité du bâti et sur des critères flous que sont *des ressources suffisantes*. Sont tenus d'avoir un plan d'urbanisme directeur : les groupements d'urbanisme, les communes de 10.000 habitants et au-dessus, les communes qui ont subi des destructions importantes (inondations, cyclone, etc.), les Communes dans lesquelles l'établissement de ces plans se justifie soit par l'accroissement démographique, soit par le caractère pittoresque, artistique ou historique de ces lieux.

Le droit de l'urbanisme à Madagascar comprend des textes codifiés et non codifiés pris par voie législative et réglementaire. Le Code de l'Urbanisme et de l'Habitat de 1963¹⁴ fixe les règlements d'urbanisme applicable sur l'ensemble du territoire de la République ainsi que les règlements spécifiques applicables sur des espaces ou constructions singuliers. Ce code, en cours de refonte mais le nouveau Code n'étant pas encore promulgué, est complété par d'autres textes, y compris les règlements d'urbanisme adoptés dans le cadre d'un Plan d'Urbanisme Directeur d'une ville. En effet, une fois ce plan adopté en conseil de Gouvernement, les prescriptions techniques qui y figurent deviennent des règlements, opposables au tiers.

Par ailleurs, le nouveau règlement national de l'Urbanisme (RNU) est un outil réglementaire qui s'applique à toutes les communes ne disposant pas de Plan d'Urbanisme. Le Maire délivre le permis de construire, le permis de lotir et/ou de démolir en utilisant le règlement national d'urbanisme sans préjudice de l'application des prescriptions nationales.

iii. Les différents plans et schémas de gestion de l'espace

- a. Différents outils d'aménagement pour les **différents échelons spatiaux** ont été conçus, à savoir :
 - Au **niveau national** : le Schéma National d'Aménagement du Territoire (SNAT)
 - Au **niveau régional** (Madagascar compte 22 Régions) : le Schéma Régional d'Aménagement du Territoire (SRAT)
 - Au niveau d'une **intercommunalité** : le Schéma d'Aménagement Intercommunal (SAIC). L'intercommunalité regroupe quelques Communes présentant les mêmes caractéristiques ou concernées par un même enjeu économique, géographique, écologique (ex. gestion commune d'infrastructures routières, ressources forestières, périmètres agricoles, etc.).
 - Au niveau des **Communes** : le PUDi (Plan d'Urbanisme Directeur), PSU (Plan Simplifié d'Urbanisme) et PUDé (Plan d'Urbanisme Détaillé) pour les Communes Urbaines ; le Schéma d'Aménagement Communal (SAC) pour les Communes Rurales.

L'**Annexe 3 – A** donne les détails et les caractéristiques pour chaque outil d'aménagement.

- b. Des schémas outils d'aménagement sectoriels (**Annexe 3 – B**) ont aussi été conçus à l'échelle régionale, particulièrement dans le cadre de la gestion des aires soumises à des régimes

¹⁴ Décret 63 – 192 fixant le Code de l'Urbanisme et de l'Habitat. Le Code, toujours en vigueur, a connu des modifications partielles à travers les Décrets 2010 – 234 et 2010 – 796. La Direction Générale de l'Aménagement du Territoire est en train de réviser le texte.

juridiques spécifiques. Ces schémas s'articulent et s'insèrent dans les Schémas Régionaux d'Aménagement du Territoire. Il s'agit notamment des Zones d'Aménagement Concertée (ZAC), des Réserves Foncières Touristiques (RFT), les Aires Protégées - terrains qui servent de support à la mise en application de conventions (nationales ou internationales) signées dans le cadre de la législation sur la gestion des ressources naturelles, des zones forestières classées et ratifiée par la République de Madagascar.

Ainsi, à Madagascar, l'histoire et le contexte politique donc juridique ont fait qu'il existe une telle diversité de « zonage » régie par des modes de gestion diversifiés que parfois elles se superposent sur une même zone. Aussi, on retrouve plusieurs types de classements décrétés à des époques différentes, on peut citer les « périmètres de colonisation » (PC), les « aires de mise en valeur rurale » (AMVR), les « aires protégées », les « réserves indigènes », les « réserves forestières ou forêts classées », les grands titres au nom de l'Etat (anciennement au nom de l'Etat français), les zones protégées car sensibles, la liste n'est pas exhaustive. Nous noterons que ces zonages sont souvent compris dans les zones rurales. En milieu urbain, le zonage peut se traduire par : un ZAC à vocation industrielle par exemple ; des réserves foncières communales qui pourraient être destinées à accueillir des équipements publics ; des zones sensibles dont l'occupation est soumise à des conditions spécifiques, etc.

iv. Cadrage institutionnel de l'aménagement du territoire

La mise en œuvre de l'aménagement du territoire implique différentes institutions et structures tant du point de vue de leur statut (gouvernementales, paragouvernementales, privées), de leur mission que de leur échelon d'intervention (central, régional, communal). Il s'agit notamment :

- du **ministère en charge de l'Aménagement du Territoire**, de la Direction Générale de l'Aménagement du Territoire, des directions et services, avec les démembrements régionaux (Services Régionaux de l'aménagement du territoire). Les **SRAT** sont en charge de la délivrance des prescriptions d'urbanisme, des autorisations d'alignement et de transaction,
- du **ministère en charge du foncier**¹⁵ avec la Direction Générale des services fonciers, des différentes directions ainsi que les services centraux et régionaux,
- des **autres ministères** en charge des aménagements sectoriels : agricultures (AMVR, ZAF, bassins – versants, périmètres irrigués), tourisme (RFT), environnement et eaux & forêts (Aires protégées), mines (cadastre minier), industries, transports (infrastructures routières), etc.
- des **organismes parapublics** : SEIMAD, BPPAR, FTM, AGETIPA. Ces institutions, dont les statuts varient entre SARL, EPIC et EPA, ont connu des rattachements différents avant la sortie du Décret 2009 – 491 qui les rattache au ministère en charge de l'aménagement du territoire.
 - Le FTM (Institut Géographique et Hydrologique National) est devenu EPA suite au décret 2010 – 0395. Le FTM assure la conception, et élaboration des différents fonds cartographiques dans le cadre de l'élaboration des schémas d'aménagement divers.
 - La SEIMAD est une SARL depuis 2005, sous la tutelle du ministère chargé de la Décentralisation et de l'Aménagement du Territoire ainsi que du Ministère des Finances et du Budget. Elle intervient dans le cadre de l'étude de faisabilité et la conduite de projets d'urbanisme (programmation, aspects urbanistiques, techniques, fonciers, juridiques, commercialisation) et en tant que maître d'ouvrage délégué pour les restructurations et extensions urbaines, et la création de villes nouvelles.
 - L'AGETIPA est une association de droit privé, créée en 1993, mais reconnue d'utilité publique par le décret 93 – 396. Elle intervient sur l'urbanisme (aménagement, projets de voirie, etc.), la réalisation d'étude et de travaux (ex. projet DAQPP : désenclavement

¹⁵ En 2011, lors de la conduite du processus LGAF, le Ministère en charge du Foncier était le même que celui en charge de l'aménagement du territoire.

et aménagement des quartiers populaires prioritaires, PADVS : projet d'appui au développement des villes secondaires, etc.).

- La BPPAR réalise des études et travaux liés à l'aménagement en général, et spécifiquement à l'urbanisme.
- de la **Région** : à part la mise en application du SRAT, le Chef de Région est responsable de la décision d'octroi d'un permis de construire pour les surfaces entre 500 – 1000 m².
- du **District** : le Chef District est membre de la Commission d'Evaluation des Infractions au Code de l'Urbanisme et de l'Habitat (CEI – CUH) notamment en matière d'opération de lotissement.
- des Communes (urbaines et rurales) en charge de la mise en œuvre des PUDi, PUDé, PSU, SAIC et SAC. Les Communes sont en charge de la délivrance de permis de construire pour les surfaces inférieures à 500 m².

v. Le foncier en milieu urbain

Le contexte du foncier urbain a fait l'objet de très peu d'études¹⁶ et un état des lieux est encore à construire. Le pays ne dispose pas encore d'une politique définie en matière de gestion du foncier urbain. La première phase de la réforme foncière, axée en grande partie sur la promotion du certificat et du guichet foncier, a surtout été menée dans les Communes rurales. Quoiqu'il en soit, quelques guichets fonciers urbains ont été mis en place : Ambatondrazaka, Tsiroanomandidy, Ivato.

Des perceptions empiriques semblent toutefois construire le mythe (complexe) du foncier urbain : une grande partie titrée dans l'ensemble des grandes villes, une démographie galopante à Antananarivo créant l'installation de beaucoup de quartiers informels, l'occupation du domaine public et du domaine privé de l'Etat. Les nouvelles constructions pullulent à la périphérie, dont très peu ont obtenu un permis, avec des tailles très en dessous des normes dues à l'émiettement de la propriété. Les litiges et contentieux sont très nombreux. La lourdeur des procédures de mutation fait que l'inscription dans le livre foncier de plusieurs terrains et immeubles sont en décalage avec les occupants réels. Les propriétés ne sont pas actualisées surtout dans les anciens quartiers.

Dans les autres villes, le Chef – lieu de la Commune est souvent en grande partie titrée. Les autres Fokontany présentent davantage des paysages très ruraux.

vi. Cadrage juridique de l'aménagement du territoire

Le cadre juridique de l'aménagement du territoire est très complexe. Il englobe les textes propres aux outils d'aménagement et d'urbanisme, les textes sur le foncier et des autres dispositions juridiques liées aux aménagements sectoriels (cf. **Annexe 3 – C**). Pour ne citer que les grands cadres légaux :

- **Décret 63 – 192** du 27 mars 1963 fixant le code de l'urbanisme et de l'habitat, modifié par les décrets 69 – 335 et 2010 – 234,
- **Circulaire 98 – 001/MinATV/MDB/MI** du 12 juin 1998 relative à la gestion de l'espace urbain,
- Les différents textes issus de la réforme foncière : Loi 2006 – 031 (et son décret d'application) sur la Propriété privée non – titrée, Loi 2008 – 013 (et son décret) sur le domaine public, Loi 2008 – 014 (et son décret) sur le domaine privé de l'Etat.
- Les différents textes sectoriels concernant les mines (Code minier **99 – 022**, modifié par la Loi **2005 – 021**), le tourisme, l'environnement, etc.

¹⁶ A citer entre autres : « *L'urbanisation ou le nouveau défi malgache* », Banque Mondiale – Mars 2011 et « *Rapport de diagnostic et d'analyse de l'usage du certificat foncier et la gestion foncière en milieu urbain* », Raparison, E. – ONG Concept Terra. UN – Habitat. Février 2010.

2. Notes introductives pour l'orientation des notations des indicateurs sur l'aménagement du territoire et l'urbanisme

i. La formalisation des droits sur un terrain à usage résidentiel en zone urbaine est possible et financièrement abordable (IGF 3 – v)

Cet indicateur évalue l'équité pour l'accès et la formalisation des droits de propriété sur un terrain résidentiel à travers notamment l'immatriculation, la mutation ou la location.

D'une manière générale, les domaines privés de l'Etat et les propriétés privées titrées (ou cadastrées) sont les statuts prédominants en zone urbaine, en tenant compte que le domaine public ne peut faire l'objet d'acquisition privative. Le patrimoine foncier (domaine privé titré) de l'Etat serait encore (théoriquement) important mais il fait face à plusieurs contraintes : (i) l'Etat ne connaît pas de manière précise leur délimitation et localisation (du moins au niveau des services des Domaines), (ii) les informations disponibles sur les terrains de l'Etat ne sont disponibles que pour une minorité et leur diffusion n'est pas systématique par le service (topographique) concerné, (iii) sur terrain, il est souvent squatté par des ménages depuis des décennies, (iv) ces ménages n'arrivent pas à régulariser leur situation car d'une part la prescription acquisitive n'est pas possible pour les terrains domaniaux, et d'autre part le pouvoir d'achat de ces gens ne peut pas leur permettre d'acheter le terrain¹⁷. L'issue de ces terrains est souvent la même : un tiers acquéreur différent de l'occupant arrive à s'acquitter du prix du terrain, formalise son droit par un titre et les occupants sont chassés du terrain.

La société SEIMAD, SARL rattachée au ministère en charge de l'aménagement du territoire, assure notamment la construction de lotissements et la vente – location d'appartements accessibles aux revenus moyens. L'accès à la vente – location n'a pas fait l'objet d'offres publiques et transparentes et les informations ne sont pas systématiquement portées à ma connaissance du public.

Pour les quartiers à haut standing résidentiel, des entreprises privées de lotissement et de vente – location assurent leur valorisation avec des formules « clé en main » ou « vente en futur état d'achèvement » dont les prix peuvent décupler par rapport au prix moyen sur le marché. Ces lotissements ne sont accessibles que pour les ménages très aisés.

Concernant les mutations de terrains privés titrés, une étude menée par le cabinet ECR en 2006 a estimé, à part le prix du terrain qui peut varier entre 20.000 et 200.000 Ar le m², que le coût moyen pour réaliser une mutation est de 277.000 Ariary pour Antananarivo et de 157.000 Ar au niveau national¹⁸.

ii. Les restrictions en zone urbaine sur l'occupation du sol, la propriété et la transférabilité sont justifiées (IGF 4 – i)

Deux grands types de réglementations existent concernant les aspects de l'occupation du sol, la propriété et la transférabilité des terrains. La première est générale et relève du droit commun. La seconde est plus spécifique et est liée au statut particulier ou aux vocations conférées par le zonage de chaque territoire (zones résidentielles, industrielles, ceintures vertes, etc.). Pour cette seconde, le champ d'analyse peut être très vaste et très spécifique, que les restrictions ne seront pas discutées dans ces notes.

Pour les restrictions en zone urbaine relevant du droit commun, plusieurs mesures de réglementations existent concernant l'occupation, les transactions foncières, la propriété foncière, l'usage, la taille minimale constructible, le prix du terrain.

¹⁷ Le prix du terrain domaniaux à Antananarivo Ville est de 10.000 Ar/m² (5 USD).

¹⁸ Plutôt au niveau des six régions d'enquête.

Réglementations	Existe et appliquée	Existe et pas appliquée	N'existe pas
<i>Occupation</i>		La Loi 2008 – 013 sur le domaine public interdit les occupations permanentes sur les emprises des routes. Dans la réalité, des constructions en dur existent et ne sont généralement pas sanctionnées.	
<i>Transactions foncières</i>		Autorisation de transaction délivrée par le Service Régional de l'AT obligatoire avant toute transaction. Souvent ignorée par les autorités communales.	
	Zone urbaine : taille minimum morcelable		
<i>Propriété foncière (titrée)</i>		<i>Prescription extinctive</i> : l'Etat peut retirer le droit du propriétaire s'il ne réalise pas la mise en valeur de son terrain pendant un délai de 10 ans. <i>Prescription extinctive</i> : la propriété titrée peut être transférée à un tiers ayant occupé de manière paisible pendant plus de 20 ans.	
	Le propriétaire doit être de nationalité malgache. Cette restriction est contournée à travers les baux emphytéotiques ou par l'utilisation de prête – nom d'une société Malagasy.		
	Servitude de passage : aucune propriété ne doit être enclavée par rapport à une voie d'accès (Loi 2008 – 013 sur les domaines publics).		
<i>Usage</i>		La conformité aux règlements d'urbanisme n'est pas toujours respectée. Peu de ville dispose de plans d'urbanisme ou bien ce dernier n'est pas légalement approuvé ou n'est pas mis à jour.	
<i>Taille minimale constructible</i>		350 m ² . Très difficile à appliquer vu le fort taux démographique (4 % par an) à Antananarivo.	
<i>Prix du terrain</i>	Des argus pour l'estimation des taxes de transaction existent mais pas affichés de manière transparente. Application discrétionnaire souvent source de corruption (les prix sont fixés de manière libérale par le vendeur pour les terrains privés). Les prix au niveau des Domaines diffèrent des fourchettes de prix imposés dans les argus des centres fiscaux.		
<i>Loyer</i>			N'existe pas

— Concernant l'**occupation** des terrains, la Loi 2008 – 013 sur le domaine public n'autorise pas les occupations permanentes sur le domaine public. Des autorisations d'occupation temporaire peuvent être délivrées. Dans la réalité, beaucoup d'occupations sur les réserves et emprises des routes existent et sont rarement sanctionnées.

De même, beaucoup d'occupations sur les domaines privés de l'Etat existent. La prescription acquisitive n'est pas autorisée sur la propriété de l'Etat mais il y a possibilité de régularisation par l'achat après 20 ans d'occupation paisible.

- Concernant la **propriété** (privée), l'Ordonnance 60 – 146 sur le régime foncier de l'immatriculation et 74 – 021 sur la sanction d'abus de droit de propriété prévoient la *prescription extinctive* par l'Etat et la *prescription acquisitive* par un tiers occupant en cas de vacance ou d'absence de mise en valeur pendant 10 ans pour le premier cas et 20 ans dans le second cas. Par ailleurs, le principe d'inaliénabilité des terres n'autorise pas les sociétés et individu de nationalité autre que Malagasy d'accéder à la propriété. Cet accès est rendu possible par les baux (commerciaux ou emphytéotiques).
- Concernant la **transaction**, les réglementations concernent principalement la taille minimale morcelable (variable – 100 m² minimum) et l'obligation d'avoir une autorisation de transaction (ou d'alignement) délivrée par le service régional de l'aménagement du territoire.
- L'**usage** sur les terrains est réglementé par les zonages et les différents plans d'aménagement, notamment les plans d'urbanisme (PSU, PUDi, PUDé, etc.).
- **Taille minimale constructible** : pour l'obtention d'un permis de construire, une taille minimale de la superficie du terrain est requise. La taille varie en fonction du zonage. Pour Antananarivo, la taille minimale en zone résidentielles est de 350 m².
- Concernant le **prix** du terrain, les réglementations sont régies par l'Arrêté n° 087/2011 du 20 Janvier 2011 qui fixe les fourchettes de prix au niveau des Services des Domaines pour les terrains domaniaux. Les centres fiscaux disposent aussi de leur propre argus pour la fixation des prix des terrains privés.

iii. En zone urbaine, les documents de planification de l'occupation du sol prennent en compte les avis du public (IGF 7 – i)

Le code de l'urbanisme et de l'habitat définit les modalités d'instruction, d'élaboration et d'approbation des plans d'urbanisme (Décret 63 – 192 du 27 mars 1963, article 19 à 26). Ces modalités ont été réactualisées par voie de Circulaire interministérielle 98 – 001/MinATV/MDB/MI du 12 juin 1998 relative à la gestion de l'espace urbain. Cette circulaire a vu le jour après l'adoption des lois sur la décentralisation et qui de ce fait accorde plus d'attributions à la Commune.

Les étapes de l'élaboration des schémas ou documents de planification de l'occupation du sol sont donc stipulées dans cette (cf. **Annexe 3 – G**).

En considérant toutes les étapes, on constate que la consultation de l'avis du public se situe à la phase d'approbation du plan d'urbanisme (étape 3) pendant lequel le projet d'urbanisme approuvé par le Conseil communal est soumis par le Maire à une enquête commodo et incommodo pendant laquelle le commissaire enquêteur recueille les avis des habitants de la Commune. Il peut à cet effet organiser avec l'aide de la Commission municipale d'urbanisme un ou plusieurs débats publics.

Afin d'organiser les débats, des affiches sont placardées au niveau des Fokontany, arrondissements, et Commune. Par ailleurs, des cahiers de doléance sont mis à la disposition du public pour éventuellement contester le contenu des documents de planification, suite à la présentation du projet et aux débats. Le contenu des cahiers de doléance sont à prendre en compte avant de décréter le contenu du document de planification.

Dans le prochain projet de Loi fixant les règles relatives à l'urbanisme et l'habitat (en cours d'élaboration), les nouvelles procédures en matière d'établissement des plans d'urbanisme précisent de manière plus explicite la dimension participative et transparente de l'établissement d'un plan d'urbanisme : « ...cet arrêté (du plan d'urbanisme) est porté à la connaissance du public par affichage dans les agglomérations considérés et inséré au journal officiel » ; « l'arrêté d'approbation du plan d'urbanisme est porté à connaissance du public par tous moyens appropriés » ; « le plan d'urbanisme directeur ou de détail approuvé est mis à la disposition du public ».

iv. Le public tire bénéfice des éventuels gains dus à un changement d'affectation de l'occupation du sol (IGF 7 – iii)

Cette dimension concerne les plus – valeurs foncières créées par l'augmentation du prix du terrain suite à un changement de l'affectation de l'usage de la zone (ex. aménagement en zone industrielle, tracé de route, etc.). L'Ordonnance 62 – 023 contient les dispositions réglementaires sur les et les conditions de récupération des plus-values acquises par les immeubles ruraux ou urbains à la suite de tous travaux d'aménagement ou d'équipement exécutés par la puissance publique ou avec son concours.

L'Ordonnance mentionne que lorsque par suite de l'exécution de travaux publics ou non, les propriétés ont acquis une augmentation de valeur supérieure à 30 %, les propriétaires sont contraints de payer à l'Etat une redevance égale aux avantages acquis par ces propriétés, déduction faite à la base d'une somme égale à 30 % de la nouvelle valeur. Le service des Domaines devrait être informé dans l'année qui suit l'achèvement des travaux, en vue du recouvrement des redevances de plus-value exigibles. L'estimation de la nouvelle valeur est faite par une commission. Le montant payé par le propriétaire pour l'exécution des travaux est déduit de la redevance.

Un arrêté du Ministre chargé du service des domaines, inséré au Journal officiel, fixe définitivement les propriétés assujetties ainsi que les redevances exigibles. Le même arrêté fixe également les propriétés définitivement affranchies de la redevance de plus-value. La redevance doit être intégralement acquittée dans les six mois de la notification administrative faite au propriétaire. Le paiement de la redevance peut, à la demande des intéressés, être fractionné. Une fois collectée par les institutions publiques, le public peut tirer bénéfice de ces redevances.

Toutefois, ces redevances sont rarement collectées. Extrait des conclusions du séminaire intitulé « *Comment relever le défi de l'urbanisation de Madagascar* » (organisé par l'Institut des métiers de la Ville – IMV, vendredi 07 octobre 2011) : « *Il est estimé qu'un terrain d'une superficie de 10 ha, remblayé, portant des immeubles de quatre à cinq étages, peut rapporter des plus-values foncières de 18 milliards d'Ariary (soit 9 millions USD). La collectivité décentralisée ne bénéficie pas toujours de cet effort d'aménagement. La construction d'une rue, le boulevard de l'Europe, au cœur d'un champ de rizières a augmenté la valeur du terrain, avoisinant 50 euros le mètre carré. Pourtant, c'est le secteur privé qui bénéficie toujours des plus – valeurs foncières* » (Helluin, J.J., Directeur IMV).

Dans la pratique, les informations sur les changements de vocation des zones ne sont portés à la connaissance des riverains que tardivement. Ces informations bénéficient toutefois à certains spéculateurs fonciers qui achètent à prix bradés les terrains aux possesseurs en argumentant leur expropriation prochaine. « *Il existe un délit d'initié dans la capitale, les privilégiés font une rétention d'information. Il est ainsi difficile de récupérer des plus-values foncières. Les plus values foncières ont eu du succès à Bombay et en Colombie, mais elles ne pas seront pas à Madagascar. Il faut de la transparence et une autorité redevable envers la société, ainsi qu'une structure pour gérer le foncier pour décoller le projet*»¹⁹.

v. Les changements d'affectation de l'occupation du sol sont suivis d'une conversion effective dans un temps raisonnable (IGF 7 – iv)

Plusieurs PUDé et projets d'infrastructures ont accompagné la déclinaison du PUDi en réalisation. Leurs niveaux de réalisation sont différents selon les projets envisagés. Dans le cas des projets qui ont été suivis effectivement d'une conversion des changements d'affectation du sol, on peut citer la construction de la route By pass – Boulevard Tokyo (RN 2 – RN 7), la bretelle d'Ankadibahoaka, le Boulevard de l'Europe, la bretelle Marais Masay.

¹⁹ Radasimalala, V. *Miser sur la récupération des plus – valeurs foncières*. Journal Express de Madagascar – 10 octobre 2011. <http://www.lexpressmada.com/5042/antananarivo-madagascar/28136-miser-sur-la-plus-value-fonciere.html>

Parmi les projets qui sont restés au stade d'expropriation, sans que les infrastructures n'aient pu être démarrées dans les temps impartis, on peut citer les cas de la Gare routière d'Ambohimalaza, le remblaiement à Andohatapenaka (route digue) pour la construction d'un Hôpital public.

vi. La planification de l'occupation du sol maîtrise efficacement le développement de la plus grande ville du pays (IGF 8 – i)

Un Plan d'Urbanisme Directeur (PUDi) contenant les grands axes de la planification du développement et l'aménagement urbain d'Antananarivo et des périphéries immédiates²⁰ a été élaboré en 2004. Une mise à jour du PUDi a été effectuée en 2011. Par ailleurs, des Schémas Simplifiés d'Urbanisme (SSU) ont été élaborés en 2009 pour les 15 Communes périphériques²¹ en préparation à l'extension de l'agglomération d'Antananarivo. Une multitude de schémas d'aménagement détaillés viennent renforcer ce PUDi :

- Zone riveraine de by pass (PUDé By pass),
- Zone riveraine de la bretelle Ankadimbahoaka (en cours d'élaboration),
- PUDé de la zone Boulevard de l'Europe (étude lancée),
- PUDé Ivato Aéroport,
- Schéma d'urbanisation de la plaine nord (casier d'Antohomadinika, et casier Masay).
- Le Plan Vert d'Antananarivo (2006) vient compléter le PUDi et apporte une approche environnementale à la gestion de la ville.

vii. La planification de l'occupation du sol maîtrise efficacement le développement de quatre des plus grandes villes du pays, à l'exception de la ville la plus grande (IGF 8 – ii)

D'après la classification des centres urbains, faite à partir du Schéma National d'Aménagement du Territoire, les quatre plus grandes villes après Antananarivo sont Antsirabe I, Mahajanga ville, Diégo I et Fianarantsoa I. Chacune de ces villes dispose d'un PUDi mis à jour en 2011, toutefois, peu d'entre elles est dotée d'autres plans d'urbanisme plus détaillés.

Antsirabe	Non
Mahajanga ville	Plan d'aménagement du vallon Metzinger
Diégo	Non
Fianarantsoa	Non

Existence de hiérarchie de plans détaillés (PUDé)

Des mises en place d'infrastructures ont accompagné les PUDi et PUDé, à l'instar de Diégo avec la réhabilitation du port et des voies urbaines liées au trafic portuaire, ou d'Antsirabe avec les nouvelles infrastructures appuyées par le projet PIC (pôle intégré de croissance) : réhabilitation des voiries urbaines, mise en place de centre de formation agricole, réhabilitation des bâtiments, etc. Pour la ville d'eau, l'extension s'est faite selon les prévisions élaborées par le PUDi : c'est le cas de la zone d'extension d'Andranomamiratra (229 ha), d'Anivorano (40 ha) ou d'Andranomeva (environ 158 ha). Pour Fianarantsoa, la ville n'a pas connu de réel dynamisme. On a quand même recensé 15 aspects qui ont été identifiés comme étant les grandes évolutions de la ville depuis le début de la mise en œuvre du PUDi (2004), parmi lesquels 5 n'ont pas suivi le plan projeté par le PUDi et une réaffectation a été

²⁰ Dénommé communément « Grand Tanà ». Le regroupement de ces Communes forme l'OPCI FIFTAMA (*Farimbona lombonan'ny Firaisan'ireo Tanàna Manodidina an'Antananarivo*).

²¹ il s'agit des communes de : Ambavahaditokana, Ambohidrapeto, Ambohitrimanjaka, Ampitatafika, Andranonahoatra, Ankadimanga, Anosizato andrefana, Antehiroka, Bemasoandro, Fiombonana, Itaosy, Ivato Aéroport, Ivato Firaisana, Talatamaty, Tanjombato.

suggéré (espace vert à reclasser en zone d'habitation, zone industrielle à reconvertir en zone d'habitation, un tracé de voirie à modifier).

Toutefois, le bilan général de la mise en œuvre des PUDi fait état que très peu des équipements destinés à accompagner l'extension de la ville ont été concrétisés à l'instar du PUDi d'Antsiranana qui n'a pas vu la réalisation des programmes prioritaires d'aménagement de la zone industrielle de la SCAMA, l'équipement de la zone touristique Cap Diégo, les équipements qui devraient permettre l'aménagement de la zone d'accueil Antanamitarana. Pour Antsirabe, le PUDi n'a pas permis d'atténuer la forte pression humaine et foncière liée à l'exode rurale. L'insuffisance des « réserves foncières » et la saturation des quartiers résidentiels font que la ville d'Antsirabe n'échappe pas aux problèmes de squatterisation. C'est ainsi qu'une zone affectée au reboisement est reconvertie en terre de culture.

viii. La planification accompagne la croissance urbaine (IGF 8 – iii)

Dans sa notation, cette dimension vise à apprécier le taux des nouvelles constructions informelles dans la ville d'Antananarivo. L'efficacité de l'administration à accompagner la croissance urbaine peut notamment être mesurée à travers sa capacité à formaliser les nouveaux projets de construction. Dans le cadre de cette dimension, un logement est qualifié d'informel, illicite, ou illégal dans la mesure où (1) il a été construit sans autorisation, ou (2) sa construction n'est pas conforme aux réglementations en vigueur.

Le sens du terme « nouveaux » logements se réfère ici à ceux qui ont été construits après l'élaboration du PUDi de grand Tana (2006) du fait que les réglementations applicables aux nouvelles constructions émanent de ce PUDi.

Dans l'ensemble, les différents services concernés²² par la question ne disposent pas de statistiques fiables et complètes pour le cas des logements informels. D'autres indicateurs ont donc été collectés pour renseigner sur le taux de logements informels, notamment l'importance des plaintes liées aux constructions illégales et illicites, reçues par la CUA²³.

	<i>Reçues</i>	<i>Traitées (*)</i>	<i>En instance (**)</i>
Année 2009	378	369	09
Année 2010	510	489	21
Année 2011 (jusqu'en Aout 2011)	495	490	05

Plaintes et pétitions sur les constructions illégales (Source : rapport d'activités des inspecteurs de voirie de la CUA)

(*) Dossiers ayant fait l'objet de descente sur les lieux par les inspecteurs de voirie et dont les propriétaires ont été avisés par des avertissements selon les procédures en matière d'infraction.

(**) Dossiers dont les propriétaires n'ont pas pu être avertis concernant leur infraction

Ces statistiques indiquent qu'en moyenne, la CUA reçoit 460 plaintes par an sur les constructions illicites (largement sous – estimées par rapport à la réalité). Parallèlement, la CUA reçoit en moyenne 580 demandes de permis de construire par an (entre 2006 – 2010).

	2006	2007	2008	2009	2010	Total
Dossiers signés	196	287	353	216	161	1213
Dossiers reçus	516	637	726	589	434	2902

Nombre de demandes de permis de construire par an (2006 – 2010) – Source : Service du Développement Urbain – CUA

²² Service Régional de l'Aménagement du Territoire d'Analamanga (SRAT), de la Commune Urbaine d'Antananarivo (CUA) et enfin du Service de Promotion de l'Habitat et du Cadre de Vie au sein de la Direction des Opérations d'Infrastructures et d'Équipement du Ministère de la Décentralisation et de l'Aménagement du Territoire.

²³ Les inspecteurs de voirie collaborent avec les Chefs de Fokontany qui reçoivent les plaintes de la part des voisins des constructions illicites ou de particuliers. Les inspecteurs ne contrôlent pas systématiquement tous les 192 Fokontany mais ciblent les quartiers populaires de Behoririka, Andravoahangy etc.

Sur l'ensemble des demandes, seulement 40 % des dossiers reçus en moyenne aboutissent à la délivrance du permis de construire. Ceci s'explique par le renoncement de certains demandeurs à poursuivre la procédure lorsque leur demande est confrontée à des restrictions de prescription d'urbanisme. Par ailleurs, il est à signaler que parmi les demandes ayant obtenu une décision favorable en amont, 10% des dossiers de demande ne continuent plus leur instruction dû au fait que le demandeur ne peut pas s'acquitter des frais et droit divers. Il n'est pas vérifié dans ces cas si les projets de construction sont abandonnés par les demandeurs ou non.

On pourrait donc faire une estimation simplifiée que par année, il y a environ 1.040 nouvelles constructions parmi lesquelles 580 font une demande et 460 n'en font pas. Parmi les 580, seulement 200 obtiennent le permis. Ce qui laisse supposer que $380 + 460 = 840$ constructions sont théoriquement illicites, soit 80 %. Dans la pratique, la CUA estime les constructions illicites à la moitié²⁴ des nouvelles constructions.

Selon une étude du Programme des Nations Unies pour le Développement²⁵ « *Antananarivo, capitale de Madagascar, risque de devenir le plus grand bidonville de l'Afrique dans 10 ans si les constructions illicites de logements s'y poursuivent* ». En outre, il a été déclaré que « *à Antananarivo, 80% des bâtisses sont inhabitables et il est difficile de retrouver une maison à l'aide d'une adresse*²⁶ ».

ix. En zone urbaine, la taille réglementaire des parcelles résidentielles est respectée (IGF 8 – iv)

La dimension évalue l'adéquation et l'application effective de la réglementation en vigueur concernant la taille réglementaire des parcelles résidentielles. Cette adéquation peut être évaluée par le respect et l'application de son contenu par les constructions urbaines. Un taux important de constructions selon les normes réglementaires indiquerait l'adéquation et le respect des tailles fixées.

Pour renseigner la dimension, la Commune d'Ivato – Aéroport a été pris comme champ d'analyse. Cette Commune dispose d'un Guichet Foncier et d'un PLOF pour les deux quartiers K3 et K4 seulement²⁷ (sur un ensemble de 7 quartiers). Elle est également dotée d'un Schéma Simplifié d'Urbanisme (SSU) réalisée en 2008. La vérification numérique des tailles des parcelles sur le PLOF dans les deux quartiers a permis de calculer le pourcentage de parcelles résidentielles en conformité avec la réglementation (**Annexe 3 – E**).

x. Vitesse et transparence dans la mise en œuvre des restrictions sur l'occupation du sol: les permis de construire sont attribués rapidement et de façon prévisible (IGF 9 – i).

Avant de déposer une demande de permis de construire, le demandeur est sollicité à disposer au préalable des pièces suivantes : (i) plan officiel avec coordonnées Laborde qui renseigne sur l'emplacement et la superficie du terrain et les servitudes éventuelles, (ii) un certificat de situation juridique qui justifie la propriété du terrain, (iii) une autorisation d'alignement, (iv) une autorisation de prescription d'urbanisme pour vérifier la cohérence de la construction avec la vocation de la zone. Les avis des membres du panel sont unanimes sur la justification technique de ces pièces : il faut prouver que le terrain appartient bien au demandeur, que le terrain présente toutes les dimensions requises pour une construction et que la zone dans laquelle se trouve le terrain est une zone constructible.

²⁴ Un article du quotidien *La Vérité*, écrit par Sandra Rabearisoa le 24 Aout 2009 rapporte que « *50% des habitations de la Capitale sont illicites d'après la CUA* ».

²⁵ Article du 8 décembre 2010 par L'Agence de Presse Xinhua. <http://www.afriscoop.net/journal>

²⁶ La campagne sur le permis d'habiter, www.iarivo-town.mg, Aout 2011.

²⁷ Les quartiers K3 et K4 comptent respectivement 2.056 et 5.225 habitants (novembre 2008). K3 figure parmi les quartiers les plus denses de la Commune avec plus de 353 habitant/ Ha et k4 parmi les moins denses avec 66 à 145 habitant/ Ha (les statistiques fournies par la Banque Mondiale à travers le rapport « L'urbanisation ou le nouveau défi Malgache » de Mars 2011 donnent des chiffres différents de K3 = 1.351 habitants et K4 = 4.131 habitants). Les deux quartiers couvrent 108 Ha, soit 15 % du territoire de la Commune d'Ivato.

Par contre, les principaux coûts engagés dans la démarche ne sont pas à la portée de tout le monde. Il faut inclure dans la comptabilisation des coûts des démarches préalables et le droit de demande lui-même qui est de 10.000 Ariary (5 USD) par m² de surface bâtie. Pour une surface de 40 m², la moyenne pour les familles modestes, les frais sont de 200 USD, ce qui représente presque leur revenu moyen annuel. Par ailleurs, la conception des plans suivant un nombre et des formats standards exigés, ainsi que l'impression du plan sur un support en papier ozalid occasionnent des coûts élevés pour les demandeurs, obligés de prendre les services d'un architecte.

Etapes	Agence	Durée estimée (jours)	Commentaires
Demande de plan officiel du terrain avec coordonnées Laborde	Circonscription topographique	10	Le délai de reproduction d'un plan pourrait être plus important en fonction de l'état des archives au service Topographiques.
Demande de certificat de situation juridique du terrain (CSJ)	Circonscription Domaniale et Foncière	7	Le délai de délivrance d'un CSJ pourrait être plus important en fonction de l'état des archives au service des Domaines.
Dépôt de demande d'alignement	SRAT ²⁸	20 – 30	
Dépôt de demande de prescription d'urbanisme	SRAT	4 – 7	- Le Plan d'Urbanisme de référence peut ne pas exister ou ne pas être mis à jour - Les demandes de dérogation sont très nombreuses et malheureusement sont accordées pour la plupart.
Dépôt de demande de permis de construire	Commune Urbaine	60 – 70	La production des plans de la construction qui respectent les exigences des textes coûte cher, des tolérances sur l'aspect formel de ces plans pourraient être appliquées.

Source : Commune Urbaine d'Antananarivo (CUA)

Théoriquement la durée d'obtention du permis de construire se situe entre 113 à 132 jours (cf. **Annexe 3 – F**) pour toute la procédure, et entre 60 – 70 jours pour le traitement spécifique de la demande de permis de construire par le propriétaire²⁹. Dans la pratique, le délai est plus important, tel que l'estimation faite par l'initiative Doing Business le démontre.

Indicateurs	Madagascar	Afrique sub-saharienne	OCDE
Procédures (nombres)	16	15	14
Délai (jours)	172	211	152
Coût (% du revenu par habitant)	422,2	823,7	45,7

Source : Doing Business, 2011.

Concernant le coût minimum, en prenant une construction ayant une surface hors d'œuvre bâtie de 31 m² (taille moyenne des logements dans la CUA selon les estimations de l'UN Habitat), le droit minimum à payer par le propriétaire est de 2.000 Ar³⁰ multiplié par 31m². En tout, le coût minimum de toute la

²⁸ Exceptionnellement pour l'Antananarivo, la demande d'alignement est déposée à la CUA

²⁹ Dans le cas où le demandeur n'est pas propriétaire à part entière, d'autres dossiers administratifs sont requis : copie de l'acte de vente – partage ou donation au cas où le demandeur est le nouvel acquéreur de la propriété, copie de l'acte de notoriété au cas où le demandeur est l'héritier de l'ancien propriétaire du terrain, procuration au cas où le demandeur est le représentant du propriétaire du terrain, procuration de tous les autres co-indivisaires au cas où la propriété est indivise.

³⁰ Taux minimum fixé par la CUA correspondant à une construction de bas standing. Le coût normal étant de 10.000 Ar/m².

procédure de demande de permis de construire, depuis l'acquisition du plan officiel de la parcelle, est estimé à **169.200 Ar**, les frais des agents se déplaçant durant la procédure de demande d'alignement ne sont pas compris dans cette estimation.

xi. Un permis de construire pour un logement peut s'obtenir dans un délai raisonnable (IGF 9 - ii)

Les données de la dimension précédente donnent déjà des aperçus théoriques et statistiques pour les délais de traitement des demandes de permis de construire. Il est à signaler particulièrement que la CUA a établi un manuel de procédures qui fixe le délai de la délivrance d'un permis de construire entre 45 à 70 jours. En vue de la notation de cette dimension, d'autres informations produites suite à un inventaire complet mené au niveau de la Commune Urbaine d'Antananarivo pour l'ensemble des 67 dossiers ayant bénéficié de l'octroi de permis de construire pour l'année 2011 (la date de dépôt de la demande n'a pas été forcément en 2011 mais peut être dans une année antérieure) a ressorti les chiffres suivants :

- 1 dossier s'est vu notifié un permis en moins de 3 mois de traitement
- 32 % des dossiers ont été notifiés en moins de 6 mois de traitement
- 17 % des dossiers ont été notifiés en moins de 12 mois de traitement
- 50 % des dossiers ont déjà été déposés depuis plus d'une année (certains depuis 24 mois)

V. Section 5 : utilisation des terres rurales et politiques foncières

1. Introduction sur la politique foncière

La terre constitue à la fois un capital économique de production et le support physique de toutes activités économiques et agricoles. Depuis la période de la colonisation (1896 – 1960) qui a vu l'apparition de véritable politique organisée des ressources foncières, le contexte historico – politique de Madagascar a toujours forgé le contenu et les stratégies de la gestion foncière Malagasy.

Les notes contextuelles sur la thématique « tenures et régimes fonciers » contiennent déjà une description des politiques foncières et des systèmes de reconnaissance de droit depuis l'époque de la royauté. La première législation écrite contenant entre autres des éléments de politiques organisant la gestion foncière était le Code de 305 articles (1881) bien avant la colonisation.

En 1896, la colonisation de Madagascar ne visait pas un repeuplement mais plutôt l'exploitation des différentes ressources et potentialités du pays, agricoles, minières, et autres matières premières, en vue de l'approvisionnement de la consommation et de l'industrie métropolitaine. La politique foncière visait alors à purger les droits et à sécuriser l'exploitation des entreprises coloniales, principalement envers toutes revendications de droits indigènes. Des hiérarchies de droits étaient donc créées :

- le droit prééminent de l'Etat sur tout le territoire à travers le principe de domanialité,
- le droit conféré par le titre foncier sur les propriétés privées, majoritairement établies au nom d'entreprises coloniales et au nom de l'Etat (concessions coloniales, périmètres de colonisation),
- le droit dit « indigène » à travers le cadastre indigène ou le titre cadastral, de valeur moindre que le titre foncier. Paradoxalement, les réserves indigènes, dans lesquelles sont groupées les communautés pour exploiter de manière collective les terres, étaient souvent titrées au nom de l'Etat. Tout autre espace dont le droit n'est pas inscrit est « vide de droit ».

Depuis la Loi foncière coloniale du 09 mars 1896, le titre foncier a été institué comme le document de sécurisation optimale³¹. Fort d'un enracinement juridique, institutionnel, culturel et social depuis 110 ans, le système « titre » a constitué l'élément central des différentes politiques foncières Malagasy jusqu'en 2005.

La première république visait la sécurité alimentaire à travers de vastes politiques agraires de redistribution des terres et de programmes d'aménagement agricoles. La politique foncière était donc axée à l'appui pour une augmentation de la production agricole. Cette époque a vu l'apparition des Zones d'Aménagement Foncier (ZAF) et des Aires de mises en valeur rurales (AMVR). Des sociétés d'Etat étaient créées pour gérer ces zones d'aménagement (SOMAPALM, SOMALAC, etc.). L'Etat, pour pouvoir jouer au mieux son rôle de garant de la politique agricole et foncière, maintenait le principe de domanialité et adaptait la législation pour contrôler la mise en valeur effective des terrains. C'est dans ce contexte que furent créés l'ordonnance sur l'expropriation pour cause d'utilité publique (62 – 023), l'ordonnance 62 – 123 sur le classement en zones à vocation forestière, pastorale ou agricole sur les terres, l'ordonnance sur les sanctions de l'abus de droit de propriété sanctionnant l'abus de droit de propriété et prononçant le transfert à l'Etat des propriétés non exploitées (Ordonnance 62 – 110 puis 74 – 021), ainsi que l'Ordonnance 73 – 073 portant orientation du développement rural.

La politique environnementale des années 1990 et début 2000 ont vu l'émergence des dispositions visant à la gestion des ressources naturelles et à la protection de l'environnement (transfert de gestion, mise en compatibilité des investissements avec l'environnement, code des aires protégées, etc.).

En 2005 était engagée la nouvelle politique de réforme foncière dont l'objectif était de sécuriser le plus grand nombre, à des coûts abordables pour les pouvoirs d'achat et avec un délai réduit. De grandes innovations juridiques tel que la suppression du principe de domanialité, la reconnaissance de la notion de propriété privée non – titrée sur les terrains occupés mais pas encore cadastré ni titré, la décentralisation de la gestion foncière aux Communes, figurent comme éléments centraux de cette

³¹ Le titre foncier a accumulé tous les attributs en termes de droit : inviolable, irréversible, inattaquable et intangible.

nouvelle politique foncière. Un nouveau document de reconnaissance des droits, le certificat foncier est venu s'ajouter au titre foncier.

2. Notes introductives pour l'orientation des notations des indicateurs sur l'utilisation des terres rurales et politiques foncières.

i. Restriction sur les terres rurales (IGF 4 – ii)

Les années 1960 – 1970, dans l'objectif d'instaurer une politique de sécurité alimentaire à Madagascar, des politiques agraires et foncières étaient mises en place pour organiser et valoriser les ressources naturelles et l'occupation du sol en milieu rural. C'était dans ce cadre qu'a été promulguée l'Ordonnance 62 – 123 du 01 Octobre 1962 sur le *classement en zones à vocation forestière, pastorale ou agricole sur les terres de Madagascar*. Cette législation introduisait les restrictions sur les terres rurales Malagasy sur la divagation des zébus, les feux de brousse, la protection des sources et des ressources forestières, etc. Le contenu de ce texte, bien que non – abrogé, a été très peu appliqué. Certaines restrictions ont été portées par d'autres textes plus spécifiques, comme l'Ordonnance 74 – 021 (anciennement 62 – 110) sur les sanctions de l'abus de droit de propriété qui interdit le métayage.

Dans l'ensemble, il n'existe pas de restrictions d'application généralisée sur l'occupation du sol en milieu rural. Elles sont liées aux vocations spécifiques pour quelques zones objet d'aménagement ou de protection des ressources. Par exemple, les restrictions sont liées aux aires protégées, AMVR, ZAF, gestion commune de certains périmètres irrigués, ressources faisant l'objet de transfert de gestion (GELOSE), etc. Avec le développement de nouveaux outils comme le Schéma d'Aménagement Communal ou intercommunal (SAC – SAIC) en milieu rural, les restrictions peuvent concerner l'échelle d'une Commune selon les zonages du SAC.

Restrictions sur les droits de propriété, d'usage, d'occupation,	N'existe pas	Existe mais n'est pas appliquée	Existe et est appliquée
Transactions foncières		La vente des terrains inclus dans les AMVR ou ZAF n'est pas autorisée. En cas de legs en héritage ou donation, le lot est cédé en indivision ou au nom d'un seul héritier. Le droit individuel n'est pas reconnu sur les grands espaces de pâturage.	
Propriété foncière		L'immatriculation ou la certification foncière ne sont pas autorisées dans les réserves forestières ou forêts classées.	Le droit de propriété n'est pas reconnu dans les AMVR, ZAF, Aires protégées, zone objet de transfert de gestion
Usage		Dans les zones d'utilisation et zones d'occupation contrôlée (ZUC et ZOC) des aires protégées, les activités agricoles et le prélèvement d'éléments ligneux ne sont pas autorisés. Dans les zones GELOSE, l'utilisation des ressources est régulée par les <i>Dina</i> , pacte sociale coutumier légalisé.	
Taille du lot		Les terrains inclus dans les AMVR ou ZAF ne peuvent pas être morcelés	
Prix		Des fourchettes de prix existent au niveau des centres fiscaux pour calculer les droits d'enregistrement des transactions foncières. Elles ne sont pas portées à la connaissance du public et leur application est discrétionnaire.	
		Les impôts fonciers annuels ne sont pas fixés à partir de la valeur vénale du terrain.	
Faire – valoir		Le mode de faire – valoir indirect (métayage) est interdit en général en milieu rural, en particulier dans les ZAF et AMVR	

D'autres restrictions applicables en zone urbaine ne sont pas applicables en zone rurale : obligation d'un permis de construire, taille minimale morcelable, taille minimale constructible, servitude de passage.

ii. La politique foncière est élaborée selon un processus participatif (IGF 6 – i)

Madagascar n'a pas encore tout à fait développé une politique foncière unique qui intègre les grandes thématiques foncières. En Mai 2005, une **Lettre de Politique Foncière** a été validée par le Conseil de Gouvernement le 3 Mai 2005. Elle cadre la politique de réforme foncière qui précise les orientations du gouvernement en matière de décentralisation de la gestion foncière et de restructuration des services fonciers.

Les orientations de la cette réforme foncière ont été conçues par les membres d'une Unité Technique de Préparation (UTP) qui était composée de représentants de l'administration (foncière, autres ministères), des élus des collectivités (maires), et de la société civile. Si le processus a tenu compte d'une représentation des parties prenantes, on pourrait soulever deux points :

- si le processus a été validé par le Conseil de Gouvernement, il n'a pas fait l'objet de consultations publiques régionale ou nationale,
- plusieurs autres acteurs – clés n'ont pas pu participer à la conception de la LPF (notaires, privés, institutions académiques, etc.)

Par ailleurs, la conception des autres composantes de la politique foncière relève de décision ministérielle et n'ont pas fait l'objet de consultation élargie. A citer entre autres la **politique fiscale foncière** qui relève de la prérogative de la Direction Générale des Impôts (Ministère des Finances), l'élaboration de la **Circulaire 321 – 10/MATD/SG/DGSF** sur les procédures d'acquisition de terrains de grande superficie, qui a été élaborée à l'interne du Ministère de l'Aménagement du territoire.

Les grandes thématiques du foncier urbain, de l'accès à la terre, de la gestion des terrains de l'Etat, l'accès du genre, etc. qui devraient composer la politique générale foncier n'ont pas encore fait l'objet de consultation et n'ont pas encore été intégrées à la politique actuelle de réforme foncière.

iii. Des objectifs d'équité sont visés par la politique foncière et la réalisation de ces objectifs est suivie (IGF 6 – ii)

Dans le cadre de la politique de réforme foncière, les objectifs annoncés sont de répondre à la demande massive en sécurisation foncière, dans des brefs délais et à des coûts ajustés. Cet objectif annonce déjà la recherche d'équité concernant l'accès des ménages au niveau de revenu moindre à la formalisation de la propriété. Toutefois, d'autres dimensions nécessitant l'assise d'une équité sociale n'ont pas été annoncées dans la politique de réforme foncière :

- l'équité du genre. Dans la pratique, ce manque d'inclusion de la dimension genre est senti dans les processus et les résultats : 20 % des certificats fonciers délivrés, moins de 13 % des titres fonciers établis, et moins de 7 % des titres fonciers établis en milieu rural sont au nom de femmes,
- la sécurisation des migrants et groupes allochtones,
- la sécurisation des sans – terre,
- la sécurisation de la population riveraine des zones d'extraction minière, des réserves foncières touristiques, ou des grands investissements agricoles.

L'Observatoire du Foncier (OF) constitue l'entité ministérielle en charge du suivi de l'atteinte des objectifs visant l'équité. Ainsi, des indicateurs tels que le coût moyen du titre et du certificat foncier, le nombre de certificat foncier délivré à des femmes constituent des informations périodiques collectées par l'OF. Certains indicateurs moins périodiques, comme le taux d'accès des migrants/ allochtones, des ménages à niveau d'instruction faible, sont produits par l'OF. Parallèlement, des organisations de la société civile (SIF, Collectif Tany) suivent les questions de l'accès du genre et des groupes vulnérables ainsi que la protection des droits des populations riveraines des zones d'extraction minière, de grands investissements agricoles.

iv. Le coût de la mise en œuvre de la politique foncière est évalué, comparé au résultat, et la politique est financée de façon adéquate (IGF 6 – iii)

A la suite de l'adoption de la lettre de politique foncière en 2005, il n'y avait pas eu d'évaluation ex – ante de ce que pourrait être le coût de la mise en œuvre de la réforme foncière. Ceci est expliqué notamment par le fait que la réforme foncière est un processus dynamique qui comporte une première phase de conception et d'ajustement pour les outils techniques et juridiques, suivie d'une phase de mise à l'échelle et d'extension. L'approche n'est donc pas figée et il n'est pas pertinent de déterminer à l'avance les coûts de mise en œuvre.

Le suivi est l'évaluation ex – post des coûts, de l'atteinte des résultats sont assurés par l'Observatoire du foncier avec les structures internes du Programme National Foncier et de la Direction de la Réforme et de la Gestion Foncière Décentralisée. L'évaluation de la réforme foncière en 2011 a ressorti les coûts de 46 millions USD alloués à la réforme foncière dont 21 millions à la modernisation des services fonciers et 25 millions USD pour la gestion foncière décentralisée. Ces montants incluent le fonctionnement du PNF et de l'Observatoire du foncier, les investissements. Par ailleurs, le fonds propre de l'Etat Malagasy pour la mise en œuvre de la réforme est estimé à 950.000 USD (investissement direct n'incluant pas le fonctionnement de l'administration foncière entre 2009 et 2011 - source DRGFD), le reste est financé par le financement international.

v. Il existe des rapports publics réguliers pour rendre compte des progrès dans la mise en œuvre de la politique (IGF 6 – iv)

Trois institutions sont impliquées directement dans la mise en œuvre de la politique de réforme foncière au niveau central : la Direction Général des Services Fonciers avec ses trois directions (Domaines, Topographie, et Direction de la Réforme), le Programme National Foncier et l'Observatoire du Foncier.

La DGSF est soumise aux procédures de suivi et de rapportage qui s'appliquent à toutes les entités de l'Administration. Le Ministère en charge du foncier leur demande d'envoyer des rapports d'activités mensuels, trimestriels et semestriels. Par ailleurs, des « fiches de performance » sont envoyées au Ministère de Finance et des Budgets pour l'évaluation de la performance des Administrations foncières. Ces rapports administratifs ne sont pas accessibles pour le public.

Le Programme National Foncier et l'Observatoire du Foncier sont des institutions parapubliques dont le fonctionnement est financé en intégralité par les financements internationaux. Ces entités rendent comptent périodiquement à leurs partenaires financiers à travers de rapports annuels. Les interventions de ces deux institutions essaient de s'inscrire dans une optique de gouvernance, de transparence et de redevabilité d'une politique publique. Elles essaient donc de rendre compte périodiquement au niveau du public concernant l'avancement et les résultats de la réforme foncière. Ces rapports publics peuvent être sous forme d'articles journalistiques, de films documentaires, d'émission télévisée, de conférence – débat, de conférence de presse, d'ateliers régionaux, de forum national foncier, ou de publication scientifique ou analytique (revue Landscape). Par ailleurs, la situation d'avancement de la réforme peut être consultée sur les sites Web du Ministère, du PNF (www.foncier.gov.mg) et surtout de celui de l'Observatoire du Foncier (www.observatoire-foncier.mg).

vi. En zone rurale, les documents de planification de l'occupation du sol prennent en compte les avis du public (IGF 7 – ii).

Cette dimension fait référence à la procédure d'élaboration des Schémas ruraux d'Aménagement Communal (SAC) et Intercommunal (SAIC) qui constituent les principaux outils de planification de l'occupation du sol. Le SAC établit les différentes vocations et zonage des terrains en vue de spatialiser les composantes de développement de la Commune (zonage incluant les périmètres agricoles, pastoraux, forestiers, réserves foncières, plan d'adduction d'eau potable, plan d'assainissement, plan d'installation des équipements administratifs, socioéconomiques, plan d'installation des espaces verts,

etc.). Le SAC sert de support mais constitue aussi la traduction territoriale et cartographique du Plan Communal de Développement. Dans le cadre de l'élaboration d'un SAC, les principales étapes techniques sont exécutées par un cabinet ou un consultant :

- Sortie de l'Arrêté communal délimitant le périmètre de réalisation du SAC (maire)
- ouverture de l'enquête monographique et foncière,
- réalisation du diagnostic aboutissant à l'élaboration d'un Atlas communal,
- Réalisation des études techniques clés (cartographie, génie civil, démographie,...) et prospectives aboutissant à un zonage généralisé par vocation dans les Fokontany,
- Traduction territoriale et mise en cohérence des autres projets sectoriels existants,
- Rédaction des documents SAC : projection, orientation, programmes et divers plans,
- Rédaction des règlements communaux d'utilisation du sol et d'aménagement local,
- Restitution et suivi de la validation.

Toutefois, le processus est conduit de manière participative et implique les acteurs locaux regroupés dans des structures qui représentent les villageois et qui valident les outils élaborés. Ces structures de validation sont notamment :

- Le Comité communal d'aménagement du territoire (CCAT), organe consultatif pour le suivi de l'élaboration du SAC,
- Le CCD (Comité Communal de Développement), organe consultatif et de suivi de l'élaboration du PCD, qui est étroitement liée à l'élaboration du SAC.
- Le CDF ou Comité de Développement du Fokontany en tant qu'organe consultatif et de suivi de l'élaboration et de validation du PDF (Plan de Développement du Fokontany).

vii. En zone rurale, le zonage pour des usages spécifiques (forêts, pâturages, zones humides, parc nationaux, etc.) correspond aux usages réels. (IGF 8 - v).

En absence de l'application effective et générale en zone rurale de l'Ordonnance 62 – 123 sur le classement en zones à vocation forestière, pastorale ou agricole sur les terres, le zonage appliqué est plutôt lié (i) à l'organisation de l'occupation du sol préconisé le Schéma d'Aménagement Communal, (ii) aux zonages locaux créés par la présence de certains statuts des terres (Aires Protégées, transfert de gestion des ressources GELOSE, ZAF, AMVR, Réserves Indigènes, forêt classée, etc.)

Pour le cas des Aires protégées, les usages réels correspondent souvent au zonage établi, du fait de l'existence des agents du MNP³² qui peuvent assurer du respect des zonages par les populations locales ou habitant à l'intérieur des parcs. De même pour les zones objet de transfert de gestion selon le processus GELOSE (Loi 96 – 025), l'adhésion et la responsabilisation des Communautés Locales de Base entraînent une proximité de contrôle qui fait que les zonages sont souvent respectés. Par ailleurs, la Commune est un des signataires du contrat et du cahier des charges, ce qui fait qu'elle est impliquée dans le suivi du respect des zonages.

Dans le cas des ZAF et AMVR, plusieurs restrictions ont originalement accompagné le cahier de charge signé entre le ménage et le ministère de l'agriculture. Dans la pratique, du fait du manque de moyens de suivi pour ce dernier, les usages et pratiques sur terrain sont quelquefois en décalage avec le zonage initialement établi : pratique du métayage (interdit), morcellement des parcelles, usage autre des parcelles que celui établi initialement, échange ou vente avec un tiers, etc.

De même pour les forêts classées, les moyens insuffisants de contrôle des agents des eaux et forêts font que les territoires de pâturage et agricoles grignotent annuellement d'importantes superficies. Dans certaines régions d'immigration (Menabe, Bongolava), les parcelles agricoles grignotent sur les territoires pastoraux.

³² Madagascar National Park, anciennement ANGAP (Association Nationale pour la Gestion des Aires protégées). Agence parapublique à qui l'Etat a confié la gestion des Aires Protégées.

VI. Section 6 : Valorisation des Terres et la Fiscalité Foncière

1. Evolution historique et contexte actuel de la fiscalité foncière.

Dans son sens large la fiscalité foncière comprendrait à la fois la fiscalité annuelle imposée aux propriétaires et possesseurs de terrains et de biens immobiliers bâtis, et à la fiscalité (taxes, droits, impôts sur la plus value immobilière) imposée aux transactions des biens immobiliers. Les indicateurs et dimensions discutés dans la notation de cette thématique sont axés uniquement sur la fiscalité annuelle imposée sur les propriétaires ou les occupants en contrepartie de l'usage et de l'usufruit titré de la terre.

Les impôts fonciers rentrent dans la catégorie des impôts des Collectivités Territoriales Décentralisées (CTD). Avant 2006, trois types d'impôts fonciers étaient appliqués : les IFT (impôts fonciers sur les terrains), les IFPB (Impôts fonciers sur les propriétés bâties) et la TAFB (Taxe Annexe sur la Propriété Bâtie). Cette dernière a été supprimée suite à un Arrêté de 2006.

Les IFT frappent annuellement toutes les propriétés foncières (privées titrées ou non – titrées) non – bâties quel que soit leur statut juridique ou leur affectation (non – cultivé, cultivé, friche), sauf exonération expresse prévue l'article 10.01.03 du CGI (Code Général des Impôts). Les IFT sont dus chaque année par les propriétaires ou les occupants/ usufruitiers effectifs des terrains si les vrais propriétaires ne sont pas retrouvés (article 10.02.01 du CGI). Le minimum légal étant fixé à 500 Ariary par taxation.

Les IFPB frappent annuellement toutes propriétés foncières (privées titrées ou non – titrées) bâties : toutes constructions quelque soit la nature des matériaux (ligneur, métalliques, briques, ciment, etc.), les bâtiments à usage résidentiel, industriel ou commercial, à titre gratuit ou onéreux. Ces Impôts Fonciers sur les Propriétés Bâties (IFPB) sont dus chaque année par les propriétaires ou les usufruitiers ou à défaut les propriétaires apparents. Le minimum de perception est de 2.000 Ariary.

L'organisation actuelle de la fiscalité foncière à Madagascar est régie par l'Arrêté 3751/2006/ MEFB/MDAT établi en 2006, portant organisation générale sur la gestion des impôts fonciers. Avant cet Arrêté, la gestion de la fiscalité était la prérogative des centres fiscaux au niveau des Districts. Le tableau en Annexe 2 – A compare les éléments d'organisation de la fiscalité foncière avant et après 2006.

Après la décentralisation de la fiscalité foncière aux Communes, les rôles des centres fiscaux se limitent actuellement à l'appui aux Communes pour fixer leurs taux d'imposition (en étant membre de la Commission Communale des Impôts ou CCI), à la validation du calcul des valeurs locatives et valeurs vénales, à l'homologation des rôles.

A partir de 2006, plusieurs programmes ont appuyé les Communes pour la relance fiscale en apportant des appuis techniques et organisationnels : le CAC (Centre d'Appui aux Communes), le RRI (Rapid Result Initiative), la GTZ (financement du gouvernement Allemand), l'ONG SAHA, le FDL (Fonds de Développement Local), programmes ACORDS/UADEL et PDLU (Programme de Développement Local Urbain).

Les textes réglementaires régissant l'impôt foncier sont constitués par :

- La loi des Finances 2011,
- Le Décret 2004 – 319 instituant le régime d'avance et des régies des organismes publics,
- Le Décret 2005 – 003 portant règlement général sur la comptabilité de l'exécution budgétaire des organismes publics dont les Communes rurales,
- Le Code Général des Impôts (CGI) suivant Lois des Finances 2011,
- L'Arrêté Interministériel 3751/2006/MEFB/MDAT/ portant organisation générale de la gestion des impôts fonciers,
- La Circulaire Interministérielle 68 – 2008 /MID/MFB portant organisation générale du recouvrement des impôts fonciers pour les communes rurales de deuxième catégorie.

La gestion fiscale au niveau de la Commune fait intervenir différents acteurs : le Maire, le Conseil Communal, la Commission communale des Impôts, les Chefs Fokontany, le trésorier de la Communes

et les agents de recensement et de recouvrement. L'Annexe 2 – B récapitule les principales étapes de la mise en œuvre de la fiscalité foncière communale.

2. Notes introductives pour l'orientation des notations des indicateurs sur la valorisation et la fiscalité foncière.

En raison de la complexité de la dimension IGF 10 – i, qui se base à la fois sur le processus d'évaluation des terrains à des fins d'imposition et sur la fréquence de mise à jour des registres fiscaux, la dimension a été scindée en deux qui sont évaluée séparément en IGF 10 – i.a et IGF 10 – i.b.

i. Il existe un processus clair pour l'évaluation de la valeur des propriétés (IGF 10 – i.a.)

L'article 10.01.07 du Code Général des Impôts fixe le processus de calcul des taux d'imposition pour l'IFT. Les terrains sont classés en six catégories suivant leur affectation. La valeur de l'impôt est calculée par l'application d'un tarif exprimé en Ariary par hectare pour les catégories 1 à 5. Pour la catégorie 6 (terrain non – agricole, terrain urbain), l'impôt est égal à 1% de la valeur vénale du terrain, déterminée en référence au prix du marché lors de la période de recensement. De manière pratique, cette valeur est fixée d'après les valeurs (montants déclarés) dans les actes de transaction les plus récents. Le minimum d'imposition pour les terrains est fixé à 500 Ariary par taxation. Pour les terrains ruraux, certaines unités standard de mesure ne sont pas utilisées par les paysans, aussi des mesures locales comme le nombre de jour de labour ou de repiquage, sont utilisées.

L'article 10.02.06 du CGI précise également la base taxable en matière d'Impôt Foncier sur les Propriétés Bâties (IFPB), basé sur la valeur locative des immeubles imposables. Cette valeur locative est déterminée à partir du montant des loyers déclarés ramenés à l'année, qui sont imposés d'un taux compris entre 5 et 10%. Toutefois, l'impôt dû ne doit pas être inférieur à 2 000 Ariary par immeuble. A défaut de déclaration par le propriétaire, les valeurs locatives peuvent être fixées sur la base des emplacements, des matériaux de construction, ou du nombre de pièces.

L'Annexe 2 – C donne les différentes catégories de terrains et les fourchettes d'imposition. Dans la pratique, les Communes ne disposent pas d'argus, de mercuriale ou de mode de calcul standardisé des valeurs vénales des terrains ou de la valeur locative des immeubles.

ii. Les registres fiscaux sont mis à jour régulièrement (IGF 10 – i.b.)

Théoriquement, selon le cadre légal, les propriétaires ou les occupants effectifs sont tenus de fournir annuellement les renseignements obligatoires qui permettront à l'administration communale de mettre à jour leurs registres fiscaux sur l'IFT et l'IFPB. Les articles 10.01.01 et 10.01.08 du CGI stipulent que *« l'impôt foncier sur les terrains est un impôt annuel établi en raison des faits existants au 1er janvier de l'année d'imposition et perçu au profit du budget des communes d'implantation »* et que *« les propriétaires ou les occupants effectifs de terrains doivent adresser au bureau de la Commune du lieu de la situation de l'immeuble, avant le 15 octobre de chaque année, une déclaration écrite mentionnant la situation du terrain ou des terrains, la superficie par nature de culture ou autres affectations ainsi que les noms et prénoms des locataires ainsi que le montant du loyer »*.

Autrement, la Commune peut procéder à la mise à jour des registres sans attendre les déclarations volontaires. L'article 10.01.09 précise que *« dans tous les cas, si besoin est, les agents de la Commune du lieu d'implantation de l'immeuble ou, des agents mandatés par cette dernière, peuvent procéder à des recensements ou vérifications sur place, des matières imposables »*.

Dans la pratique, l'ensemble du cadre légal s'applique difficilement, les contribuables ne déclarent pas volontairement leurs biens et ne mettent pas à jour les informations du registre, ou sous – déclare quand ils sont obligés par des opérations de recensement. Peu de Communes peuvent prendre en charge le recensement de l'IFT/IFPB, mis à part celles qui ont reçu un appui ou contracté une

coopération, faute de moyens (humains, financiers...) ou de compétences. Les informations contenues dans les registres sont alors décalées de la réalité actuelle.

Ainsi, les derniers recensements faits par les centres fiscaux des Districts ont eu lieu dans la plupart des Communes dans les années 1998 (entre 2003 – 2005 pour les Communes Urbaines). Suite à la promulgation de l'arrêté interministériel 3751/ 2006/ MEFB/MDAT qui décentralise les compétences aux Communes, ces dernières ont remis à jour les bases fiscales autour de 2007 – 2008.

Le calcul fait au niveau d'un échantillon de Communes (urbaines et rurales) pour lesquelles on dispose des années pour les deux derniers recensements montre que la moyenne des mises à jour dépasse 5 ans (**Annexe 2 – D**).

iii. Les registres fiscaux sont accessibles au public (IGF 10 – ii)

Le terme de registre fiscal n'existe pas en tant que tel, dans le sens d'un livre qui consigne les propriétaires, la superficie des terrains, et les montants imposés pour l'ensemble des patrimoines immobiliers. Le terme renvoie à deux outils qui sont les « trois cahiers » et le logiciel HETRA.

Le système des « trois cahiers » consistent à inscrire en copie conforme dans trois cahiers similaires le patrimoine déclaré par le contribuable. Une fois les trois supports signés par les responsables, une copie est tenue par le contribuable, une copie au niveau de la Commune et une copie au niveau du centre fiscal. Normalement, le contribuable connaît déjà l'ensemble du patrimoine déclaré pour lequel il sera imposé.

Les informations sont ensuite saisies dans le Logiciel HETRA qui applique les taux fixés par le Conseil Communal. Ces taux ne sont généralement pas portés à la connaissance des contribuables. Par la suite, le Logiciel édite sur la base des informations saisies un avis d'imposition qui sera remis à chaque contribuable. Ce dernier n'est donc pas informé sur les bases de calcul des taux appliqués.

S'il n'existe pas de véritable politique fiscale qui annonce explicitement la possibilité d'accès du contribuable au registre fiscal, ce dernier connaît au moins les informations sur le patrimoine qu'il a déclaré et pour lequel il sera imposé (contenues dans le cahier dont il est en possession). Par ailleurs, le logiciel HETRA qui a été conçu après l'arrêté de 2006 ne figure pas dans les textes. Dans la majorité des cas, ce sont les contribuables qui ont des problèmes d'incompréhension qui viennent au bureau de la Commune pour les consulter afin de s'assurer de la fiabilité des informations concernant leurs biens et le montant des impôts fonciers à payer. Dans lequel cas, les étapes de calcul leur sont expliquées et l'accès aux informations du logiciel leur est autorisé.

iv. Les exemptions à l'impôt foncier justifiées et transparentes (IGF 11 – i)

Le mot « exemption » s'appliquant plutôt au cas de non – imposition des terrains domaniaux dans le contexte légal et juridique Malagasy a été remplacé par le terme « exonération » dans le cadre de la notation de la dimension. Ce terme est plus conforme au sens de remise fiscale en totalité ou en partie pour les contribuables particuliers (personnes ou entreprises). La législation Malagasy (CGI) a prévu les conditions d'exonération dans ses articles 10.01.04 et 10.02.04. Ainsi, sont exonérés d'une manière permanente de l'impôt foncier sur les terrains :

- appartenant à l'Etat, aux Collectivités décentralisées, aux autres établissements publics qui sont affectés à un service public ou à un service reconnu d'utilité publique et sont improductifs de revenus ;
- gratuitement et exclusivement affectés à des œuvres gratuites à caractère médical ou social, à l'enseignement ou à l'exercice du culte.
- formant dépendance nécessaire et immédiate des bâtiments tels que cour, passage, jardin, n'excédent pas 20 ares,

- les constructions nouvelles, les reconstructions, les additions de constructions, sont exonérées pendant cinq ans à compter de l'année d'achèvement,
- nouvellement mis en culture et constituant une extension effective de la surface cultivée, ne sont pas imposés qu'à partir de la sixième année qui suit celle de la mise en valeur. Les terrains plantés en café et sur lesquels on a procédé au recépage, les terrains déjà exploités et nouvellement plantés en culture arbustive. Pour les terrains reboisés dont la densité minimum de reboisement est de 1500 arbres vivants par hectare, l'exonération est prolongée jusqu'à la fin de l'année en cours de laquelle la première coupe est effectivement effectuée».

L'article 10.01.05 annonce que « pour bénéficier des exonérations [...], le propriétaire ou l'occupant effectif doit adresser au bureau de la commune du lieu de la situation de l'immeuble une déclaration indiquant la situation et la superficie du terrain, la nature de culture ainsi que la date du commencement des travaux de mise en valeur ou de recépage avant le 15 octobre de chaque année. »

Dans la pratique, à cause du manque d'information sur les textes et faute de sensibilisation, les propriétaires qui auraient dû bénéficier de l'exonération ne connaissent pas leurs droits. Les mesures sont plutôt au profit des élites et des instruits. Par ailleurs, les Communes n'affichent pas publiquement la liste des bénéficiaires des exonérations.

v. Les propriétaires redevables de l'impôt foncier figurent dans les registres fiscaux (IGF11 – ii)

Cette dimension fait référence à la performance des Communes concernant le taux de recensement fiscal foncier. La législation énonce que tous les types de terrains sont imposables, qu'il s'agisse du propriétaire, de l'usager, de l'occupant ou d'usufruitier. Le recensement est déclaratif que ce soit sur le nombre de parcelles possédées, leur superficie ou l'usage fait. Le contribuable, suite à des séances d'information (et/ou de sensibilisation), se déplace au niveau du Chef – lieu de la Commune pour déclarer son patrimoine. Les déclarations sont rarement vérifiées ou rendues précises, sauf pour quelques Communes qui ont bénéficié de l'appui par des projets (SAHA, PDLU, CAC, GTZ, RRI). Ces Communes ont pu bénéficier d'appui en ressources humaines (agents recenseurs, agent de saisie), et matérielles (motos ou bicyclette, double – décimètre, GPS, ordinateur et logiciel HETRA).

Peu d'études ont été menées pour estimer le taux de recensement dans les Communes. Quelques documents ont pu être compilés pour étoffer les notes contextuelles pour l'IFT :

- Une étude menée par le MCA – Cabinet FTHM, sur un échantillon de 14 Communes Rurales et Urbaines a estimé à 91 % le taux de recensement des personnes contribuables, et à 50 % le taux de recensement des biens immeubles imposables³³ (**Annexe 2 – E**).
- Des compilations ponctuelles des documents de Plan Communal de Développement dans trois Communes ont donné un taux de recensement de 61 % pour les superficies agricoles.

Communes	Superficie agricole utile (Ha)	Superficie agricole recensée (Ha)	Taux de recensement
Analavory (Région Itasy)	22 448	12 368	55,09 %
Arivonimamo II : Antaboaka (Itasy)	3 448	2299	66,67%
Betioky Sud (Sud Ouest)	9 858,5	6 161,5	62,49%
MOYENNE			61,41%

(Source : Plan Communal de Développement et registre de recensement)

³³ Analyse institutionnelle et politique pour l'amélioration de la fiscalité foncière et établissement de la situation de référence des recettes fiscales foncières communales – Cabinet FTHM Conseils, 2009. Page 42

Pour les Propriétés Bâties (IFPB), des informations ont pu être collectées dans quelques Communes Rurales disposant du Logiciel HETRA. Le taux de recensement a été estimé par la comparaison du nombre des ménages et des foyers par rapport au nombre des propriétés bâties recensés (logiciel HETRA), dans les Communes où des appuis au recensement ont été menés.

Communes	Nombre des foyers (ménages)	Nombre des propriétés bâties recensées	Taux de recensement
CR Analavory (Région Itasy)	9 945	7 940	79,83%
CR Arivonimamo II : Antaboaka(Région Itasy)	2 295	1 835	79,95%
CR Betioky Sud (Région Sud Ouest)	3 747	2 635	70,32%
MOYENNE			76,70%

(Source : Plan Communal de Développement et Logiciel Hetra)

vi. Les impôts dus sont collectés (IGF11 – iii)

La dimension évalue la performance en matière de taux de recouvrement des impôts fonciers. Certaines Communes font parvenir leur compte administratif au niveau du Ministère en charge de la décentralisation. Par contre, comme elle a été décentralisée, les informations sur la fiscalité foncière parviennent difficilement au niveau de la Direction Générale des Impôts. Ces données sont plutôt gérées au niveau des Communes ou des Districts.

Dû à la crise politique à partir de 2009, les activités fiscales foncières en général ont été perturbées (manque de moyens des Communes pour le recensement et le recouvrement, démotivation des Maires à gérer les activités courantes due à des risques permanents de destitution par le gouvernement central, rumeurs de détournement de fonds qui ont freiné les contribuables). Aussi, il était plus objectif de collecter les informations avant 2009 pour avoir une situation « normale ».

L'enquête menée en 2008 par le cabinet FTHM sur un échantillon de 10 Communes rurales a ressorti une moyenne de 48 % de taux de recouvrement (**Annexe 2 – G**). D'autre part, la compilation des données du Rapid Results Initiatives (RRI) sur un échantillon de 28 Communes essentiellement entre les années 2006 – 2008 a ressorti le chiffre de 62 % (**Annexe 2 – F**).

Il est à noter que les recouvrements de l'année ne correspondent pas toujours aux impôts dus dans l'année. Les titres émis peuvent faire l'objet de paiements étalés sur 3 ans. Dépassé la quatrième année, les impôts non payés sont annulés.

vii. Les revenus de l'impôt foncier dépassent les coûts de recensement et de collecte (IGF11 – iv)

La dimension vise à renseigner si les activités de recensement et de recouvrement fiscal sont rentables, c'est-à-dire si les recettes collectées justifient les coûts des moyens mis en œuvre. Encore une fois, il n'existe pas de statistiques exhaustives, actualisées et prêtes à l'analyse concernant la fiscalité foncière communale. Aussi, il a fallu sélectionner des Communes dont les données sont disponibles pour les années 2007 – 2009. Neufs Communes ont été sélectionnées dont 3 urbaines, 3 rurales de catégorie 1 et 3 rurales de catégorie 2 (**Annexe 2 – H**).

Pour les Communes Urbaines, les revenus sont très variés et se situent entre 100 à 200 millions d'Ariary pour les grandes villes. Les recettes sont autour de 20 millions d'Ariary pour les Communes Rurales de catégorie 1 et de 5 millions d'Ariary pour celles de catégorie 2.

L'**Annexe 2 – I** établit une estimation des dépenses engagées par les Communes (investissement et fonctionnement) dans le recensement et le recouvrement de l'IFT/IFPB. Ces dépenses sont également plus élevées pour les communes urbaines où la densité de la population est plus dense et les parcelles

sont de plus petite taille par rapport aux zones rurales. Les dépenses sont calculées sur cinq années d'exercice (cycle moyen d'un recensement fiscal) car elles ne sont pas les mêmes pour chaque année. L'année 1 est celle du recensement avec l'investissement en matériels, en aux agents recenseurs, en saisie informatique des données, aux éditions des avis d'imposition, etc. Les dépenses en investissement sont de l'ordre de **15 millions Ariary** pour les Communes Urbaines, et de **3 – 6 millions Ariary** pour celles rurales. Pour les coûts de fonctionnement annuels, ils sont estimés à **4 millions d'Ariary** en Commune Urbaine et entre **1,1 à 2,4 millions Ariary** pour les Communes rurales.

VII. Section 7 : Gestion des terrains domaniaux

1. Introduction sur les terrains domaniaux

Le terme originellement utilisé dans le guide CAGF en anglais faisait état de « public land ». La traduction dans le droit juridique francophone de « terrain public » pourrait prêter à confusion puisqu'il pourrait à la fois s'agir du domaine public et du domaine privé de l'Etat. Vu la formulation des indicateurs et dimensions, la traduction la plus pertinente serait « terrains domaniaux ». Dans le droit Malagasy, le terme de terrains domaniaux renvoie à deux statuts tel que décrit par la Loi 2008 – 014 et son décret d'application 2010 – 233. D'une part, il s'agit du patrimoine immobilier titré au nom de l'Etat Malagasy et de ses services publics. D'autre part, le domaine privé de l'Etat comprend aussi les terrains vacants et sans maître, c'est-à-dire les espaces nus non – occupés qui ne font l'objet d'aucun statut établi (titré, cadastré ou statut spécifique).

La définition ne s'applique donc pas au domaine public qu'il soit naturel (zone de pas géométrique côtière, lac et cours d'eau) ou artificiel (routes et ses réserves d'emprise, voie ferrée, infrastructures publiques, constructions à usage culturel, etc.).

Historiquement, le terme de *tanim – panjakana* désignant le domaine de l'Etat était déjà utilisé lors de l'époque de la royauté pour désigner le territoire d'un royaume sur lequel s'exerçait l'autorité d'un souverain. La terre et le royaume appartenait au souverain, et les sujets disposaient du droit de jouissance et d'usufruit. Les privilèges fonciers accordés collectivement aux groupes, clans, familles ou lignages pouvaient être retirés.

2. Notes introductives pour l'orientation des notations des indicateurs sur la gestion des terrains domaniaux.

i. La propriété de la terre par l'Etat/la Collectivité est justifiée et gérée à un échelon administratif approprié (IGF 12 – i)

La Loi 2008 – 014 énonce les principales dispositions sur la gestion du domaine privé de l'Etat. Le domaine privé immobilier de l'Etat est composé :

- des terrains titrés au nom de l'Etat et de ses services publics affectataires (ministères),
- des terrains titrés transférés à l'Etat (anciennes Réserves Indigènes, anciens périmètres de colonisation et concession, terrains sujet à la prescription extinctive selon la procédure de retour à l'Etat en vertu de l'Ordonnance 74 – 021 portant sanction des abus de propriété),
- des terrains objet d'aménagements particuliers : AMVR, ZAF, RFT, ZIA
- des terrains objet d'opérations cadastrales dont l'occupant ou le propriétaire est inconnu. Le terrain est alors inscrit au nom de l'Etat,
- des terrains titrés dont la propriété privée est annulée, la propriété titrée étant irréversible, le terrain redevient titré au nom de l'Etat,
- des terres vacants et sans maître (terres nues non – titrées et sans occupation).

La gestion des biens immobiliers non affectés de l'Etat est confiée au Service des Domaines. Les biens immobiliers affectés sont gérés par les services affectataires (départements ministériels).

Les **Régions** disposent de la compétence pour l'approbation des demandes d'actes domaniaux (titre foncier ou baux) sur des superficies de moins de 1.000 m² pour les zones urbaines et moins de 50 Ha pour les zones rurales. Elles gèrent aussi les terrains titrés en leur nom.

Les **Communes** ne disposent pas de compétence pour la gestion des terrains domaniaux vacants et sans – maîtres ni des autres terrains non – titrés en son nom. Elles disposent de la gestion des terrains immatriculés au nom de la Collectivité, acquis à titre onéreux ou à titre gratuit, par don ou legs. Par ailleurs, par voie de dotation des terrains titrés au nom de l'Etat vers les Communes, celles – ci peuvent gérer ces terrains dotés à des fins d'aménagement ou de répartition mais ne peuvent en aucun cas vendre ou céder à titre onéreux les terrains.

L'acquisition des terrains titrés au nom de l'Etat peut se faire par achat, dotation (via les Communes) ou régularisation des occupations.

ii. Il existe un inventaire complet des terrains domaniaux (IGF 12 – ii)

Le terme « inventaire » renvoie ici à un recensement documentaire et cartographique des terrains domaniaux titrés au nom de l'Etat. Comme le domaine public et les terrains vacants et sans – maître ne sont pas documentés ni cartographiés, il est difficile d'estimer leur couverture spatiale. La notion de « terrains domaniaux » dans cette dimension renvoie donc spécifiquement aux terrains titrés au nom de l'Etat. Vu les différentes procédures à travers lesquelles l'Etat peut titrer des terrains en son nom (transfert, opérations cadastrales, annulation de titre privé, aménagement, etc.), il lui serait difficile de gérer les données tant les procédures d'acquisition sont diverses.

Un début d'inventaire a été quand même réalisé, ayant abouti à des résultats de 1.706 terrains recensés pour 17.126 km² (*source : service des Domaines – 2010*). Ces chiffres, représentant juste 3 % du territoire national, apparaissent comme très largement en dessous de la réalité. Dans l'ensemble, on ne dispose pas de données complètes et fiables sur l'importance des terrains titrés au nom de l'Etat, des Régions ou des Communes.

iii. La compétence de la gestion des terrains domaniaux est attribuée sans ambiguïté (IGF 12 – iii)

Pour les terrains relevant du Domaine Public, selon le décret d'application 2008 – 1141 de la Loi 2008 – 013 portant sur les domaines publics, la compétence de gestion relève :

- du Ministère des Travaux Publics pour le domaine public artificiel
- des services publics pour le domaine nécessaire au fonctionnement desdits services
- des collectivités concernées pour les domaines publics des Régions, des Communes et de toute autre collectivité publique dotée de la personnalité morale.

Pour les terrains relevant du domaine privé de l'Etat, le décret d'application 2010 – 233 de la Loi 2008 – 014 sur les domaines privés de l'Etat précise que :

- les terrains affectés sont gérés par les services affectataires (départements ministériels)
- tandis que ceux non affectés sont gérés par le Service des Domaines

Les Régions ont la prérogative d'approuver les demandes d'actes domaniaux (bail, titre foncier) sur les terrains domaniaux inférieurs à 1.000 m² en zone urbaine et inférieurs à 50 ha en zone rurale. Les Communes ne possèdent pas de terrains gérés par le principe de domanialité. Par contre, elles peuvent gérer les terrains titrés à leur nom ou des terrains qui ont été dotés par l'Etat central pour la mise en place d'infrastructures publiques.

iv. Des ressources suffisantes sont disponibles pour la gestion des terres domaniales par les administrations concernées (IGF 12 – iv).

La gestion des terres domaniales relève pleinement de la prérogative de la Direction Générale des Services Foncières. Les ressources financières allouées à cette Direction proviennent intégralement du budget public (appelée communément Ressources Propres internes ou RPI). Les services publics fonctionnent selon le principe de la comptabilité publique : l'universalité et l'unicité de la caisse. Ces principes énoncent que les recettes générées par les activités quotidiennes des services foncières (frais, droits, etc.) sont versées en totalité dans les caisses de l'Etat (le Trésor Public) et il n'y a pas de réaffectation des fonds aux institutions qui les ont générés.

Les montants de crédit alloué au fonctionnement des services fonciers, ainsi que des autres services publics, sont définis annuellement par l'Assemblée Nationale. L'ensemble des dépenses publiques validées pour chaque année d'exercice sont contenues dans la loi des Finances qui change annuellement.

Dans la pratique, les coûts estimatifs pour la gestion des terres domaniales (immatriculation des terrains au nom de l'Etat, le bornage, l'établissement des plans, ..) seraient de loin supérieurs au budget alloué. En guise d'exemple, rien que pour la délimitation, le bornage et l'établissement de plans pour les 1.706 terrains inventoriés au nom de l'Etat, les coûts s'élèveraient à plus de trois milliards d'Ariary.

v. L'inventaire des terrains domaniaux est accessible au public (IGF 12 – v)

L'ensemble de l'inventaire des terrains domaniaux n'est pas connu. Un recensement partiel, faisant état de 1.706 parcelles a été mené en 2009. La liste n'a pas été rendue accessible pour le public. L'obtention d'un certificat de situation juridique est toujours possible à l'initiative de chacun mais à condition de connaître le numéro du titre foncier du terrain domanial en question.

vi. Les informations les plus importantes concernant les attributions des terres sont accessibles au public (IGF 12 – vi)

Le texte 2008 – 014 sur les domaines privés de l'Etat énonce les différentes possibilités de l'Etat pour céder ses terres. Ainsi, l'Etat peut céder ses terrains par vente aux enchères, appel d'offres, vente sous condition résolutoire ou vente à l'amiable. Les ventes aux enchères ou par appel d'offres sont très rares et concernent quelquefois certains statuts spécifiques comme les Réserves Foncières Touristiques. Dans la majorité des cas pour les terrains domaniaux, la vente à l'amiable reste la modalité la plus priorisée.

Certaines informations concernant l'attribution du terrain sont consignées dans un **bordereau analytique**. Il s'agit d'un résumé du déroulement de la transaction, annexé en tant que pièce dans le dossier foncier. Le bordereau analytique contient comme principales informations les parties concernées par la transaction (l'Etat Malagasy et l'acquéreur), la superficie et la situation géographique du terrain, ainsi que le prix de cession. Le bordereau est signé par le conservateur domanial. Un double est annexé au duplicata du titre foncier qui est remis au propriétaire. Le dossier foncier étant confidentiel et pas accessible au public, seul le conservateur et l'acquéreur du terrain qui ont accès aux informations concernant l'attribution du terrain.

Le Certificat de Situation Juridique (CSJ) du terrain est accessible pour tout usager voulant avoir des informations sur le terrain mais le CSJ ne renseigne que sur le nom du propriétaire et la superficie du terrain. Il ne renseigne pas sur les modalités d'attribution du terrain. Par ailleurs, tout autre usager ne pourra demander le CSJ d'un terrain particulier que seulement lorsque le numéro du titre du terrain est connu.

vii. Les cas d'expropriation au profit d'intérêts privés sont minimes (IGF 13 – i)

L'**Ordonnance 62 – 023** du 19 Septembre 1962 relative à *l'expropriation pour cause d'utilité publique, à l'acquisition amiable des propriétés immobilières par l'Etat ou des collectivités publiques secondaires et aux plus-values foncières* précise en son article 3 que « *le droit d'expropriation résulte pour la puissance publique ou pour tout établissement public ou reconnu d'utilité publique, société ou particulier à qui elle délègue ses droits, d'un décret en conseil des Ministres déclarant d'utilité publique les opérations ou travaux à entreprendre* ». En principe, la législation Malagasy ne recommande le processus d'expropriation que lorsque le principe d'utilité publique est en jeu.

Toutefois, dans la pratique, certains cas d'expropriation ont pour finalité de servir des intérêts privés, soit de façon directe soit à un second degré. Dans ces cas, l'Etat se positionne en interface entre les expropriés et les intérêts de l'institution privé, mais le processus DUP (Déclaration d'Utilité Publique) est toujours utilisé. On peut citer en exemple le cas des grandes sociétés d'exploitation minières, pétrolières ou agricoles effectuées par des entreprises étrangères.

La notion d'expropriation est à différencier de la notion de déguerpissement qui est utilisé dans le cadre d'une occupation informelle d'un terrain titré au nom d'un privé, ou du domaine public par des squatteurs (une expropriation est justifiée par un Décret sorti en Conseil des Ministres). Le propriétaire privé (ou quelquefois la Banque qui a saisi la propriété) voudrait faire valoir ses droits et procède au déguerpissement des squatteurs. Ces cas sont très nombreux et sont souvent sources de conflits fonciers largement médiatisés par les journaux.

Le tableau en **Annexe 6 – A** donne un aperçu sur neuf cas de projets ayant nécessité des expropriations entre 2005 et 2010 et qui ont obtenu des décrets pour procéder aux expropriations. Sur les neuf projets, deux relèvent de *l'intérêt privé* (au premier degré, il est logique de considérer que l'expropriation favorise d'abord les sociétés minières et leur profit, avec très peu ou pas d'intérêt public justifié. A moyen et long terme, on pourrait considérer que les redevances minières et autres retombées économiques bénéficient à la population locale – justifiant éventuellement l'intérêt public).

viii. Les terrains expropriés sont utilisés pour l'usage prévu dans un délai raisonnable (IGF 13 – ii)

Théoriquement, la conversion de l'utilisation des terrains expropriés à l'usage prévu ne peut pas être réalisée dans un bref délai. La législation (*Article 8, Ordonnance 62 – 023*) stipule en effet qu'une durée d'une à deux années peut s'écouler entre la date de la publication du décret déclaratif d'utilité publique et l'arrêté de cessibilité des terrains. Dans cette période, il est énoncé que « *aucune construction ne peut être élevée, aucune plantation ou amélioration ne peut être effectuée... sans l'autorisation du Ministre dont dépend le service des Domaines* ». Les terrains en question font l'objet temporairement de servitude. Cette servitude peut être, « *par arrêté du Ministre dont dépend le service des domaines, prorogée pour une période nouvelle d'un an, lorsqu'il n'est pas intervenu d'acte de cessibilité dans un délai primitif d'un an* ».

Toujours selon les données de l'**Annexe 6 – A**, pour tous les neuf cas recensés ayant fait l'objet de déclaration d'utilité publique, les terrains expropriés ont tous été utilisés pour l'usage prévu. C'est au niveau du délai effectif de conversion des terrains vers l'usage prévu qui est variable. En général, les projets d'infrastructures publiques de voie de communication (voie ferrée, routes) présentent un délai moindre – moins de trois ans – pour rendre opérationnel l'usage prévu. D'autres projets publics (gare routière, hôpital) prennent plus de temps, expliqué par l'envergure de l'infrastructure. En général, les infrastructures prévues pour les grands projets miniers (pipeline d'évacuation, port en eau profonde, route pour l'acheminement des produits miniers) sont rendues fonctionnelles au – delà d'un délai de trois ans, lorsque la phase d'exploitation des carrières démarre.

ix. L'expropriation des propriétés enregistrées est indemnisée dans la pratique (IGF 14 – i) et une indemnisation est payée pour l'expropriation de tous les droits – enregistrés ou non (IGF 14 – ii)

La législation (Ordonnance 62 – 023) prévoit théoriquement l'indemnisation de tous les droits, qu'ils soient enregistrés ou non, et pour toutes les personnes reconnues comme tirant usufruit des terrains expropriés. Concernant les terrains non – titrés et non – cadastrés, l'article 19 énonce qu'une réquisition d'immatriculation est immédiatement déposées au remède de l'expropriant.

Concernant les autres détenteurs de droit non – enregistré, l'article 20 introduit que le propriétaire indemnisé est tenu, dans le délai d'un mois à dater de la publication de l'arrêté de cessibilité, « *de faire*

connaître les fermiers, les locataires ou les détenteurs de droits réels sur les immeubles, sous peine de rester seuls chargés envers ces derniers des indemnités que ceux-ci peuvent réclamer ». Par ailleurs, les autres détenteurs de droit non – enregistré peuvent prétendre à l'indemnité en prouvant leur occupation ou la mise en valeur notamment en déposant les preuves de paiement de l'impôt foncier au moins pour les deux années précédant l'expropriation. Le même article, dans son alinéa b, stipule que *« Tous autres intéressés sont tenus de se faire connaître dans le même délai, faute de quoi ils peuvent être déchus vis-à-vis de l'administration de tous droits à indemnité »*. Ces dispositions laissent interpréter que les autres détenteurs de droit sont aussi indemnisés si leur droit est reconnu et s'ils se manifestent.

Dans la pratique, pour les droits non enregistrés, la formalisation stipulée par l'article 19 n'est pas toujours appliquée. Le Chef du Fokontany délivre une attestation justifiant la possession ou l'occupation et l'indemnisation concerne seulement la valeur de cette occupation et non pas celle du terrain en cause (ex : la valeur de la construction, la valeur de la culture vivrière, la valeur des plantes, ...). Dans ce cas, le montant de l'indemnité dépend du Service expropriant, il peut être la moitié de la valeur de l'occupation, peut être la totalité.

Les autres détenteurs de droit, à part les propriétaires, les possesseurs ou les occupants attestés, ne sont pas indemnisés dans la pratique.

x. Les propriétaires expropriés sont indemnisés dans un délai raisonnable (IGF 14 – iii)

Il faut que la somme prévue pour l'indemnité soit préalablement consigné au compte du Trésor public avant de procéder à l'expropriation effective des propriétaires ou des occupants. La perception de l'indemnité dépend donc de la disponibilité des expropriés. C'est-à-dire, donc, que l'indemnité est payée dans l'année de l'engagement de la procédure. Même en cas de contestation de la valeur de l'indemnité fixée initialement, l'exproprié peut prétendre au paiement de la moitié du montant initialement fixé, dans l'attente de la révision du montant définitif.

Par ailleurs, l'article 48 énonce que *« Si dans le délai d'un an à compter de la décision définitive, l'indemnité n'a été payée ou consignée, l'exproprié peut prétendre à des dommages et intérêts à condition que la demande en soit formulée au plus tard trois mois francs après la date effective du paiement ou de la consignation de l'indemnité principale »*.

xi. Il existe des voies de recours indépendantes et accessibles pour faire appel d'une expropriation (IGF 14 – iv)

Le sens du terme « indépendant » n'est pas clarifié pour renseigner cette dimension. Le terme peut prendre le sens d'indépendance par rapport à l'Etat qui est l'expropriant (donc une ONG, un organisme privé ou une structure internationale). Dans la pratique, seul le tribunal est à habilité à recevoir les dossiers de recours dans les cas d'expropriation.

Comme le Président du tribunal de première instance est le seul habilité à prononcer par ordonnance l'expropriation globale (article 14 Ordonnance 62 – 023), les recours devraient être portés au niveau des instances supérieures. L'article 15 de la même Ordonnance énonce que *« L'ordonnance d'expropriation ne peut être attaquée que par la voie du recours en cassation devant la Cour suprême et seulement pour incompétence, excès de pouvoir ou vice de forme. Le recours a lieu dans les trente jours, y compris le délai de distance, de la notification de l'ordonnance, par déclaration au greffe du tribunal qui a statué. Il est notifié par ce dernier dans les trente jours, soit à la partie adverse, au domicile, ou à domicile élu, soit au maire, s'il s'agit de travaux communaux, le tout à peine de déchéance. Les décisions rendues en première instance ne sont pas susceptibles d'opposition. Le recours en cassation n'est pas suspensif. Dans la quinzaine qui suit la notification du recours les pièces sont adressées à la Cour suprême qui statue dans le délai d'un mois à dater de leur réception »*. *« ... Si la cour suprême admet le recours, elle annule l'ordonnance, évoque l'affaire et statue définitivement »*.

xii. Le recours contre les expropriations sont examinés dans un délai raisonnable (IGF 14 – v)

L'article 15 de l'Ordonnance 62 – 023 sur les procédures d'expropriation énonce que « *une fois prononcée, l'Ordonnance d'expropriation rendue par le tribunal civil du lieu ne peut être attaquée que par voie de recours en cassation devant la Cour Suprême, seulement pour incompétence, excès de pouvoir ou vice de forme. Un délai de 30 jours est autorisé après la notification de l'ordonnance* ».

Les recours peuvent porter sur la décision ou la procédure de déclaration d'utilité publique (qui peut être attaquée pour vice de forme), ou sur le montant des indemnités proposées. Dans la pratique, pour les trois dernières années, 50 dossiers de recours ont été déposés aux tribunaux concernant plusieurs cas d'expropriation pour cause d'utilité publique, dont 35 dossiers ont été rejetés. Parmi les cas ayant eu gain de cause, un exproprié qui a attaqué pour vice de procédure dans le cas du tracé du Boulevard de l'Europe. Pour les autres cas, il s'agit davantage de demande de réajustement des indemnités.

Les décisions du tribunal peuvent être rendues jusqu'à une année après le dépôt du dossier. Dans le cas du projet minier Qit Minerals Madagascar (QMM) qui a déplacé plus de 400 personnes, les règlements des indemnités, dont les montants étaient contestés par les PAPs, se sont étalés sur plusieurs années.

xiii. Les transactions concernant les terrains domaniaux sont transparentes (IGF 15 - i)

La notion de transparence dans les transactions sur les terrains domaniaux peut être évaluée à deux niveaux : (1) concernant la procédure de sélection de l'acquéreur, et (2) concernant les procédures de reconnaissance, de délimitation et de bornage du terrain, notamment vis-à-vis des droits locaux qui peuvent déjà exister ou qui sont reconnus sur terrain.

Concernant la sélection de l'acquéreur, le texte 2008 – 014 sur les domaines privés de l'Etat énonce que celui – ci peut céder ses terrains par vente aux enchères, appel d'offres, vente sous condition résolutoire ou vente à l'amiable. Les ventes aux enchères ou par appel d'offres étant très rares, la vente à l'amiable reste la modalité la plus pratiquée. En cas de sollicitation du même terrain par plusieurs acquéreurs, la demande la plus antérieure est prioritaire. C'est seulement après désistement ou incapacité du premier acquéreur à s'acquitter en totalité et dans les délais impartis des frais demandés, que la seconde demande chronologique est instruite.

Après l'établissement d'un plan régulier du terrain par le demandeur avec l'aide d'un géomètre, un état des lieux préalable est effectué par une commission domaniale. La disponibilité du terrain, ainsi que les occupations de longue date seront entre autres vérifiées pendant l'état des lieux. La constatation de l'état des lieux du terrain demandé est publique et contradictoire. Avant la descente de la commission, des avis sont affichés pour informer les acteurs locaux (chef de Fokontany, maire) de la date. Les fourchettes de prix appliquées sont celles contenues de la décision ministérielle n°09/10 du 08 Avril 2010. Ces prix devraient être normalement affichés au niveau des tableaux d'affichage dans l'enceinte des services fonciers. Dans la réalité, peu de circonscriptions affichent ces prix.

xiv. Les baux sur les terrains domaniaux sont collectés (IGF 15 – ii)

La loi 2008 – 014 sur les domaines privés de l'Etat fixe les principales dispositions régissant les baux entre particuliers et l'Etat Malagasy (à distinguer des baux entre particuliers). Les redevances locatives des terrains objet de baux sont fixées par mètre carré et par an. Les conditions de paiement sont réglées par l'article 57 du décret 2010 – 233 d'application de la loi 2008 – 014. Les fourchettes sont définies par le service des domaines et de la conservation, et sont approuvées par le ministre en charge du foncier. Les redevances sont collectées annuellement par le même service.

Dans la pratique, sur l'ensemble des 420 baux en cours, un échantillonnage a permis d'estimer que sur 32 baux échantillonnés, 17 ont fait l'objet de paiement régulier (soit 53 % de baux collectés), en totalité ou partiellement.

xv. Les terrains domaniaux sont cédés et/ou loués aux prix du marché (IGF 15 – iii)

Les prix des terrains domaniaux sont fixés par décision du Ministre en charge des Domaines. La décision n°09/10 – DOM du 08 Avril 2010 fixe les prix minimum et maximum des terrains du Domaine Privé de l'Etat a été récemment modifiée par l'Arrêté n° 087/2011 du 20 Janvier 2011. Les prix des terrains domaniaux ont été fixés par usage du terrain, deux grands types d'usage ont été définis : édilitaire (ou touristique) et agricole (ou forestière ou autre).

Le tableau suivant donne quelques fourchettes de prix appliquées à Antananarivo et ses environs (sources : circonscriptions domaniales).

District	Usage édilitaire (Ar/m ²)		Usage agricole (Ar/m ²)	
	Minimum	Maximum	Minimum	Maximum
Antananarivo – ville	8.000	30.000	5.000	10.000
Ambohidratrimo urbain	4.000	20.000	3.000	15.000
Ambohidratrimo rural	1.000	8.000	100	2.000
Ankazobe	500	1.500	80	500
Atsimondrano	1000	15.000	50	1.000

Plusieurs critiques émanant de l'opinion publique sur la surenchère des prix des terrains appliqués par des opérateurs immobiliers qui peuvent revendre entre 10 et 50 fois le prix du terrain une fois aménagé ou loti (cas dans les environs d'Antananarivo où un terrain acheté par le promoteur à Ar 2.000/m² est revendu 20.000 à 30.000 Ar ³⁴) ont incité les responsables du Ministère en charge des Domaines pour engager une réflexion dans le sens d'aligner le prix des terrains domaniaux avec le prix des terrains privés.

³⁴ Didier Rambelo. « Madagascar: Terrains domaniaux - Un business très convoité ». Midi Madagasikara du 6 Janvier 2011. Visible en ligne sur <http://fr.allafrica.com/stories/201101060929.html>

VIII. Section 8 : Accès public à l'information foncière

1. Introduction

Depuis la mise en place du premier service foncier en 1896, les informations foncières étaient contenues dans les différents registres fonciers en format papier. Au niveau des services fonciers, les principaux documents contenant les informations foncières sont :

- Le **livre foncier** : document d'inscription et de conservation des droits de propriété ainsi que les opérations subséquentes (hypothèque, mutation, etc.). Le livre relié contient l'enregistrement de cinquante titres fonciers, ainsi que leur historique). Le livre ne peut être consulté que par le conservateur de la propriété foncière, mais certaines pages peuvent être consultées par l'utilisateur sous certaines conditions stipulées par le Décret 60 – 529.
- Le **dossier foncier** contient toutes les pièces relatives à une transaction ou à l'acquisition d'un terrain domanial (acte de vente, quittances de paiement de droits, Certificat de situation juridique, copie du plan de morcellement, décision du tribunal, actes notariés, etc.)
- Le **duplicata** du livre foncier (ou du titre foncier) est le document appelé dans le langage familier « titre foncier ». il s'agit de la copie exacte des inscriptions de la page du livre foncier avec toutes les informations sur le terrain titré et le propriétaire, ainsi que l'historique de toutes les transactions faites sur le terrain. Le duplicata est remis au propriétaire en un seul exemplaire. En cas de perte, le propriétaire doit déclarer et mener une procédure de « demande d'un second duplicata » au niveau du tribunal de première instance.
- Le **certificat de situation juridique** est un feuillet qui consigne certaines informations essentielles contenues dans le livre foncier. Il atteste du droit de propriété d'un individu ou d'un ensemble de co – divisionnaire sur un terrain titré. Le CSJ peut être demandé par n'importe quel usager, même s'il n'est pas propriétaire du terrain, moyennant un frais de demande.
- La **matrice cadastrale** est le registre dans lequel sont inscrites les informations sur les propriétés cadastrées. Elle est détenue au niveau des services des domaines.
- L'extrait cadastral ou **titre cadastral** sont les documents attestant la propriété cadastrée. Il est la copie exacte des informations enregistrées dans la matrice cadastrale.
- Les **plans** (individuels, de repérage, ou cadastral) sont les annexes cartographiques des propriétés inscrites dans les registres. Selon la taille de la parcelle et l'agencement par rapport à d'autres parcelles voisines, les plans sont établis à des échelles différentes.

En 2006, suite à l'adoption de la réforme foncière, de nouveaux documents sont apparus au niveau des guichets fonciers communaux :

- Le registre chronologique des demandes, qui contient les informations sur les demandes de certification foncière,
- le **registre parcellaire** qui enregistre les informations sur les parcelles certifiées,
- le **Plan Local d'Occupation Foncière (PLOF)**, cartographie sous format numérique ou papier qui renseigne sur les différents statuts de terrain dans la Commune, leurs délimitations ainsi que les noms des propriétaires enregistrés (partant de la dernière actualisation des propriétés faites au niveau des services des domaines),
- la chemise parcellaire (équivalent du dossier foncier dans les guichets fonciers),
- le **certificat foncier**, copie exacte des informations dans le registre parcellaire.

Par ailleurs, l'informatisation des informations foncières au niveau des services fonciers introduit un nouvel outil (pour l'instant technique, sans valeur juridique) : le logiciel MLM. Ce dernier, pas encore fonctionnel, peut renseigner les informations sur les propriétés titrées.

2. Notes introductives pour l'orientation des notations des indicateurs sur l'accès public à l'information foncière.

i. Les droits des femmes sont reconnus dans la pratique par le système formel (à la fois en zone urbaine et en zone rurale) (IGF 2 – iv)

Les législations en vigueur à Madagascar, que ce soit les textes fonciers (Ordonnance 60 – 146 sur le régime de l'immatriculation ; Loi 2006 – 031 sur la propriété privée non – titrée et son décret 2007 – 1109) que les textes civils (loi sur la succession³⁵, loi sur les régimes matrimoniaux³⁶) ne font pas de discrimination pour l'accès des femmes aux biens immobiliers et au droit de propriété.

Les Lois 90 – 014 puis 2007 – 022 apportent une amélioration aux régimes matrimoniaux institue le partage égalitaire des biens de la communauté en cas de dissolution du mariage.

L'article 112 de la Loi matrimoniale de 2007 énonce « *Les biens des époux, meubles ou immeubles qu'ils possèdent à la date du mariage, ou qu'ils acquièrent pendant le mariage, par succession, donation ou testament sont des biens personnels* ». Cet article est relayé par l'article 115 « *chaque époux conserve la pleine propriété de ses biens personnels et en dispose librement* ». Et l'article 118 stipule dans le cas d'un régime de biens communautaires que « *chacun des époux ne peut sans le consentement de l'autre disposer à titre gratuit des biens communs, meubles ou immeubles,...* ».

La Loi 68 – 012 sur les successions comporte deux articles qui pourront être sujet à interprétation concernant les droits de la femme en cas de succession sans testament. L'article 16 annonce que la conjointe d'un défunt n'est en position d'hériter qu'en huitième position. Toutefois, cet article s'applique aussi dans l'autre sens, sans idée sous – jacente de léser les conjointes en particulier.

En tant que fille, l'article 16 autorise les enfants « *sans distinction de sexe* » à hériter en première position. Toutefois, l'article 83 stipule que « *les cohéritiers peuvent convenir que les héritiers de sexe féminin recevront leur part de la succession sous la forme d'une somme d'argent. En ce cas, la remise de la somme sera précédée d'un inventaire estimatif des biens à partager et constatée par un acte authentique ou authentifié* ». Cet article pourrait aussi bien s'appliquer aux biens immeubles.

Le contenu des textes fonciers prévoit les inscriptions (immatriculation, certification) soit au nom du couple, soit au nom de la femme seule. L'article 123 de l'Ordonnance 60 – 146 stipule que « *la femme mariée sous le régime de la communauté peut réclamer des droits sur l'immeuble immatriculé...* ». Par ailleurs, les statistiques sorties par l'Observatoire du Foncier font état de 20 % des certificats fonciers inscrits au nom des femmes.

Extrait du « Rapport périodique relatif a la convention internationale sur la discrimination a l'égard des femmes » par le CRRIPDH³⁷ en 2006 » (page 65) : « *L'accès a la propriété foncière – On enregistre une simplification de la procédure d'immatriculation collective des terres. La mise en place d'un guichet communal habilité à délivrer un certificat de propriété communale facilite désormais l'acquisition d'un terrain pour les femmes. Dans la législation en vigueur, aucune discrimination n'est à déplorer quant à l'accès de la femme à la propriété foncière. L'ordonnance n° 60 – 146 du 03 octobre 1960 relative au régime foncier admet un droit égal à l'homme et à la femme dans l'accès aux propriétés immobilières. Toutefois, dans la plupart des communautés, l'acquisition de terrain est soumise à des règles coutumières strictes, lesquelles sous-entendent l'exclusion de la femme dans certaines localités, notamment dans le Sud. On constate cependant que lorsque les femmes sont groupées en coopérative, la pratique discriminatoire coutumière est atténuée* ».

³⁵ Loi 68 – 012 du 04 juillet 1968, relative aux successions, testaments et donations

³⁶ Loi 67 – 030 du 18 décembre 1967 relative aux régimes matrimoniaux modifiée par la Loi 90 – 014 puis par la Loi 2007 – 022 du 20 août 2007.

³⁷ Comité chargé de la Rédaction des Rapports Initiaux et Périodiques relatifs aux Instruments Internationaux sur les Droits de l'Homme.

ii. L'enregistrement des demandes des terrains n'est pas limité par la capacité des usagers à payer les frais réglementaires (IGF 3 – iii)

Comme spécifié dans les précédentes dimensions, trois possibilités de modes d'enregistrement des terrains existent à Madagascar : (1) l'opération d'immatriculation collective ou opération cadastrale, (2) l'immatriculation individuelle, et (3) la certification foncière.

La mise en œuvre du premier, initié par décision de l'Etat, est théoriquement à sa charge intégrale. **L'usager ne paie donc pas de frais**, sauf pendant la phase administrative pour laquelle l'occupant du terrain, qui a bénéficié d'un jugement favorable pour le droit de propriété, devrait à sa charge entamer la transformation de ce jugement en inscription dans le livre foncier.

Pour l'immatriculation foncière, la nouvelle Loi 2008 – 014 sur le domaine privé de l'Etat et son décret d'application 2010 – 233 (l'ancienne Loi 60 – 004 sur le domaine privé national étant abrogée par la nouvelle) fixent les différents frais liés à l'instruction de la demande. Ces frais, entièrement à la charge du demandeur, portent sur :

- Le prix du terrain : variable selon les Régions. Il peut atteindre 200.000 Ar (100 USD/m²) pour les terrains privés titrés à Antananarivo – Ville
- La constitution de dossier (5 % du prix évalué du terrain),
- Les droits d'enregistrement fiscaux de la mutation du terrain de l'Etat au particulier (6 % du prix du terrain),
- les frais d'immatriculation et de bornage (pour les géomètres étatiques, le frais est de 120.000 Ariary forfaitaire, le prix est supérieur pour un géomètre assermenté),
- les frais d'inscription de l'acte au registre foncier (2% du prix du terrain).

En tout donc, en sus des frais de bornage qui dépendent de la superficie du terrain et de son accessibilité, l'usager aura à payer au moins 13 % du prix d'achat du terrain pour les autres frais d'instruction. L'application de cette nouvelle loi n'a pas encore fait l'objet d'évaluation sur le coût moyen d'une immatriculation foncière. Par contre, une étude menée par le cabinet ECR en 2006 au niveau de 10 services fonciers a fait état d'un coût moyen de 507 USD pour une immatriculation foncière dont environ 300 – 400 USD pour les frais réglementaires³⁸.

Pour la certification foncière, l'Observatoire du Foncier mène annuellement depuis 2007 des études statistiques pour estimer les coûts moyens pour la certification foncière. Les estimations de 2007 à 2010 font état respectivement de 24 USD – 11,5 USD – 16 USD et 5 USD pour l'obtention d'un CF. Il s'agit des moyennes des coûts réels payés par les usagers (droit de certification, indemnités des membres de la Commission de reconnaissance locale). Les frais de déplacement et le prix du terrain sont considérés comme nuls puisqu'on considère que le demandeur habite dans la Commune même et que le terrain est présumé lui appartenir.

iii. L'enregistrement à la demande des terrains ne nécessite pas le paiement informel important (IGF 3 – iv)

Les frais informels dans le cadre de l'enregistrement à la demande des terrains se rapportent à tout autre frais officiel décrit dans la dimension IGF 3 – iii. Il s'agit des frais de déplacements, restauration et hébergement, nécessaires pour l'instruction et le suivi du dossier par les usagers. Parallèlement, des frais officieux liés au paiement des différents agents pour l'accélération des procédures figurent dans les paiements informels.

Sur la base de l'étude MCA – Cabinet ECR citée précédemment, l'analyse des coûts sur les acquisitions de terrains domaniaux font état de :

³⁸ MCA Madagascar – Cabinet ECR. *Les données de référence sur les coûts et temps moyens requis pour l'exécution des procédures foncières*. Juillet 2006. Page 26.

Service Foncier	Coûts totaux (ar)	Frais réglementaire	%	Frais de déplacement	%	Autres indemnités	%
Antananarivo II	3 300 800	3 017 800	91,4	144 000	4,4	139 000	4,2
Ambatolampy	464 800	167 800	36,1	158 000	34,0	139 000	29,9
Antsirabe	486 800	167 800	34,5	180 000	37,0	139 000	28,6
Ambositra	1 784 800	167 800	9,4	1 478 000	82,8	139 000	7,8
Fandriana	1 050 800	167 800	16,0	744 000	70,8	139 000	13,2
Morondava	1 464 800	167 800	60,7	1 158 000	35,1	139 000	4,2
Moyenne	1 425 467		41,4		44,0		14,6

Sur la base de ces chiffres, il apparaît que les frais informels (frais de déplacement + autres indemnités) représentent 58 % des frais déboursés par l'usager dans le cadre de l'instruction d'une immatriculation foncière.

iv. La cartographie des enregistrements du registre/ cadastre est complète (IGF 16 – i)

L'Ordonnance 60 – 146 du 03 Octobre 1960 relative au régime foncier d'immatriculation ainsi que son décret d'application dispose que l'immatriculation, qu'elle soit individuelle ou collective implique obligatoirement le bornage du terrain en cause. Ainsi, à chaque titre foncier est annexé un plan d'immatriculation.

De même pour le Certificat foncier, selon l'article 37 du décret 2007 – 1109 du 18 Décembre 2007, en application de la Loi 2006 – 031 sur le régime de la propriété privée non – titrée, le certificat foncier doit nécessairement comporter un extrait du Plan Local d'Occupation Foncière ou figure la parcelle reconnue.

Dans la pratique, vue la vétusté des documents fonciers, les informations contenues dans les livres fonciers ne peuvent plus être identifiées. De même, les plans de repérage sont réduits jusqu'à devenir illisibles. Plusieurs plans individuels ou de repérages ont par ailleurs disparu. On estime dans l'ensemble entre 11 à 15 % le nombre de livres fonciers et de plans topographiques détériorés ou manquants au niveau des services fonciers. Concernant le certificat foncier, comme un seul et même document porte les informations sur la parcelle, le propriétaire et la cartographie extraite du PLOF, les informations sont toujours liées. Par contre, les informations entre le registre parcellaire contenant les certificats inscrits peuvent être en décalage avec les informations dans l'ordinateur contenant le PLOF lorsqu'il y a retard de la mise à jour, panne de l'ordinateur ou effacement accidentel des informations numériques.

v. Les hypothèques et servitudes privées pertinentes du point de vue économique sont enregistrées (IGF 16 – ii)

Une servitude est une charge imposée sur un immeuble (fond servant) en vue de permettre l'avantage, l'usage ou l'utilité par un autre immeuble (dit fond dominant) qui peut être dans le voisinage immédiat ou non – contigu au premier immeuble. La charge est imposée sur la propriété et non sur le propriétaire. La servitude de passage est le modèle le plus connu, mais on peut citer d'autres types comme la servitude de puisage, de passage d'extraction, d'écoulement des eaux, de lignes électriques, de prospect (assurant au propriétaire voisin une vue dégagée).

La servitude est un droit réel immobilier, accessoire du droit de propriété, dont la garantie est obtenue au moyen de leur publication dans les livres fonciers (article 1 de l'Ordonnance 60 – 146). Par ailleurs, le nouveau projet de loi sur la propriété privée titrée (article 9) oblige les titulaires des droits réels sur une propriété donnée à les faire inscrire sur le livre foncier en imposant que tout droit réel immobilier ou

charge n'existe à l'égard des tiers que s'il a été rendu public dans les formes, conditions et limites réglées par la réglementation en vigueur.

Dans la pratique, les servitudes restent des arrangements à l'amiable et des conventions sociales privées, et ne sont pas inscrites dans les livres fonciers. Plus couramment, les limites des servitudes sont tracées dans les plans topographiques (surtout les servitudes de passage). Ce fait rend les décisions de servitude subjectives (par rapport au propriétaire du moment) et la charge n'est pas héritée par le prochain acquéreur du terrain qui peut changer l'utilisation du terrain.

Les hypothèques sont par contre inscrites dans les livres fonciers. Toute transaction sur la parcelle demeure bloquée tant qu'il n'y a pas main – levé de l'inscription d'hypothèque. Les charges d'hypothèque sont visibles dans le certificat de situation juridique.

vi. Les servitudes publiques pertinentes du point de vue économiques sont enregistrées (IGF 16 – iii)

A l'opposé des servitudes privées qui portent sur les propriétés privées titrées ou cadastrées, les servitudes publiques confèrent un caractère public à l'espace objet de la servitude. Les servitudes font donc partie du statut du domaine public, qui n'est pas enregistré dans les livres fonciers. Les servitudes publiques sont imposées par l'Etat (service de l'aménagement du territoire) ou la collectivité, et ne sont pas sujets à négociation avec les parties privées concernées par le tracé.

Les chemins publics et autres servitudes publiques de passage ou d'écoulement sont visibles sur les plans de repérage topographique ou sur les projets d'alignement des villes, visibles au niveau des services régionaux d'aménagement du territoire (SRAT).

Le tracé des servitudes publiques est pris en compte dans tout projet de morcellement, de transaction ou de demande de permis de construire, qui doit présenter une autorisation de transaction (ou d'alignement) délivrée par les services régionaux d'aménagement du territoire lorsqu'il est vérifié que le projet privé est compatible avec le projet d'alignement de l'Etat ou de la collectivité. Les servitudes publiques sont donc enregistrées dans des plans topographiques et non dans les livres fonciers.

vii. Il est possible de faire des recherches dans les registres selon des critères pratiques (IGF 16 – iv)

Les procédures pour faire des recherches dans les registres fonciers étaient prévues par Décret 60 – 529 d'application de l'Ordonnance 60 – 146 (article 73). Les circonscriptions foncières étaient tenues de tenir et de mettre à jour des bases de données, appelées « *fiches de propriétaires* » (liste alphabétique des propriétaires recensés) et « *fiches de propriété* » (liste ordinal des numéros des titres fonciers délivrés) après chaque inscription dans le livre. Avec les contraintes liées à l'archivage et l'augmentation des charges, seules quelques circonscriptions continuent de mettre à jour les fiches de propriétaires. La recherche par numéro du titre foncier demeure en général la seule modalité de recherche à ce jour. Le demandeur d'information devrait donc au préalable connaître le numéro du titre de l'immeuble recherché.

Il est quand même à signaler que dans le cadre de la modernisation des services fonciers et de l'informatisation des informations foncières, l'utilisation du nouveau Logiciel MLM au niveau des services fonciers permettra la recherche à partir de plusieurs critères (nom de la parcelle, numéro, nom du propriétaire, date d'inscription, taille de la parcelle).

viii. Les informations contenues dans les registres sont accessibles (IGF 16 – v)

La législation Malagasy a prévu l'accès des tiers au contenu des registres. Le registre foncier lui – même, étant un outil de travail confidentiel du conservateur de la propriété foncière, n'est pas disponible

pour être feuilleté par les usagers. Par contre, à travers la demande d'un certificat de situation juridique (CSJ) d'un terrain titré, l'usager moyennant un frais financier peut demander un extrait des inscriptions dans le registre foncier, concernant ce terrain.

L'article 3 du décret modifié 60 – 529 réglementant les modalités d'application de l'ordonnance 60 – 146 relative au régime foncier d'immatriculation annonce que « *Le conservateur est tenu de délivrer à tous requérants et à leurs frais soit un certificat établissant la conformité du duplicata d'un titre foncier avec le même titre, soit une copie conforme d'un titre foncier ou des seules mentions qui seront spécialement désignées dans la réquisition des parties, soit un certificat attestant qu'il n'existe aucune inscription sur un titre foncier* ».

L'article 73 du même décret permet aux usagers de consulter sur place les livres et documents fonciers sous certaines conditions pour avoir des informations nécessaires : « *Pour faciliter à tous requérants l'établissement de leur réquisition, communication pourra leur être donnée, le cas échéant, et, si le conservateur l'estime utile, des livres fonciers qu'ils désigneront, mais toujours en présence du conservateur ou d'un de ses agents* ».

D'autres formes de copies peuvent aussi être demandées comme (b) le certificat établissant la conformité du duplicata d'un titre foncier avec le titre original inscrit, ou (c) une copie conforme d'un titre foncier, ou encore une copie avec seulement les informations qui seront spécialement demandées par le requérant, soit (d) un certificat attestant qu'il n'existe aucune inscription ou charge sur un titre foncier, soit (e) un extrait de plan, soit (f) une copie de plan.

ix. Les demandes d'accès aux informations du registre sont traitées dans un délai raisonnable (IGF 16 – vi).

Cette dimension fait référence au délai de traitement de la demande d'un Certificat de Situation Juridique. La législation (notamment le décret 60 – 529) n'a pas prescrit un délai pour la délivrance des certificats de situation juridique ou autres documents fonciers. Il incombe aux dirigeants en activité (ministre, directeur des Domaines) de fixer un délai maximum pour la délivrance du CSJ, dans une optique d'amélioration du service public.

L'étude réalisée par le cabinet ECR en 2006 a sorti une moyenne de **six (06) jours** pour l'ensemble des circonscriptions étudiées. Le maximum au niveau de la circonscription d'Antananarivo est de 11 jours. Dans d'autres Circonscriptions comme Morondava ou Ambositra, le CSJ peut être obtenu le jour même. Il est à noter que ces délais sont applicables pour les dossiers et livre fonciers disponibles. Pour le cas des titres dans les livres fonciers détériorés ou manquants, le CSJ peut être délivré après plusieurs mois, ou même impossible à délivrer.

x. Les normes de qualité des services sont rendues publiques et suivies (IGF 17 – i)

Cette dimension fait référence aux documents de travail qui consigne les circuits, l'organisation des services, les coûts appliqués et les objectifs de délais maximum pour améliorer et rendre performant les services fournis. Ce document est généralement dénommé **Manuel de Procédure** ou **standard de service**. Le contenu du manuel devrait être porté à la connaissance des usagers pour leur information et pour qu'ils puissent apprécier les services réels rendus. Dans la pratique, les services fonciers (et les guichets fonciers) n'appliquent pas encore de Manuel de procédure. Les normes de qualité ne sont donc pas affichées pour le public.

xi. L'information du registre/ cadastre est à jour (IGF 17 – ii)

Pour que les droits du propriétaire inscrit dans le livre foncier et celui de l'occupant réel sur terrain soient réellement sécurisés, les transactions foncières formelles (vente, donation, héritage,

immatriculation) et leur inscription devraient être actualisées à chaque fois. Les informations dans les plans (plan de repérage, plan individuel, plan cadastral) et leur morcellement, ainsi que les informations contenues dans les livres fonciers devraient donc être mises à jour. L'actualité des informations, c'est-à-dire la concordance entre les noms auxquels sont inscrits les titres fonciers dans le registre et l'occupation réelle sur terrain, constitue une des problématiques ciblées par la réforme foncière qui a prévu de concevoir et d'appliquer un plan d'actualisation, un plan de restauration et de reconstitution des propriétés titrées. Dans la pratique, ces plans n'ont pas pu être conçus ni mis en œuvre.

Dans la pratique, la mise à jour des informations foncières engage deux aspects :

- Cohérence entre les informations enregistrées dans les registres fonciers et les plans, toutes informations inscrites aux registres fonciers doivent être portées aux plans fonciers ou cadastraux
- Cohérence entre les propriétaires inscrits dans les livres/ plans ou registre parcellaire et l'occupation réelle sur terrain.

Pour le premier cas, il n'y a pas de statistiques disponibles concernant l'appariement des informations. Pour le second, des échantillonnages faits à partir des informations contenues dans le PLOF de la Commune Rurale d'Ambatolampy, qui dispose d'un guichet foncier, qui ont été recoupées sur terrain ont ressorti les informations suivantes :

- Sur les parcelles cadastrales : le taux de cohérence entre les propriétaires inscrits – ou leur descendant ou famille proche – dans le PLOF et l'occupation réelle sur terrain est de 24 % (sur 50 parcelles identifiées, 12 sont occupées par des personnes qui ont un lien familial direct avec le propriétaire inscrit dans le PLOF).
- Sur les propriétés titrées : le taux de cohérence est de 36 %
- Sur les certificats fonciers : le taux de cohérence est de 97 % (sur les 100 parcelles objet de certificat foncier, 3 ont fait l'objet de vente sans qu'il y ait eu mutation formelle au niveau du guichet foncier).

xii. Le coût d'enregistrement d'un transfert de propriété est faible (IGF18 – i)

Il s'agit ici d'évaluer le coût de l'enregistrement d'une mutation d'un terrain privé. Le Code Général des Impôts (CGI) et l'arrêté 087/2011 sorti par le MATD le 20 Janvier 2011 fixent les différents coûts liés à la mutation. Ci – après les différents frais et droits applicables à l'enregistrement d'un transfert :

- Le prix du terrain : variable selon les Régions et la superficie. Des argus ou mercuriales sont disponibles au niveau des centres fiscaux, mais les fourchettes sont rarement portées à la connaissance des usagers.
- Frais de constitution de dossier (5 % du prix évalué du terrain),
- Les droits d'enregistrement fiscaux de la mutation (6 % du prix du terrain),
- Frais d'immatriculation et de bornage (pour les géomètres étatiques, le frais est de 120.000 Ariary forfaitaire par géomètre quelque soit la superficie, le prix est supérieur pour un géomètre assermenté),
- Frais d'inscription de l'acte au registre foncier (2% du prix du terrain),
- Impôt sur les Plus – Values Immobilières (IPVI) : 21 % du prix du terrain.

Dans l'ensemble, les frais et droits liés à la mutation représentent 32 % de la valeur vénale du terrain. Il est à préciser que pour une mutation par décès, les impôts sont réduits à un taux forfaitaire de 10.000 Ar. Pour le transfert par donation, l'IPVI n'est pas applicable.

xiii. Une tarification adaptée rend le registre financièrement soutenable (IGF 18 – ii)

Le conservateur des domaines est le principal agent concerné par la tenue du livre foncier au niveau des services des Domaines (décret 60 – 529). Les charges liées à la tenue du registre sont composées

des investissements initiaux d'achat des registres et du fonctionnement lié au salaire mensuel du conservateur. On peut considérer comme négligeable ou amorti les investissements initiaux liés à l'achat des registres vu que ceux – ci ne sont plus remplacés et sont utilisés pendant plusieurs années. Le calcul des charges se réduisent donc théoriquement au salaire des agents de conservation. Etabli à un montant moyen de 800.000 Ariary (400 USD) par mois, le total annuel des salaires des agents de Conservation des registres pour les 36 circonscriptions domaniales serait de **345.600.000 Ariary** (172.800 USD).

Les recettes liées à l'utilisation du registre se rapportent aux frais et droits de conservation des actes, constitués des :

- Droits de délivrance de Certificat de Situation Juridique (CSJ) : 1.000 Ar par copie.
- frais d'inscription au registre foncier des mutations (2 % de la valeur vénale du terrain)
- frais d'inscription au registre foncier des acquisitions de terrains domaniaux (2 % de la valeur vénale du terrain)
- frais de constitution de dossiers (5 % de la valeur vénale du terrain)
- frais d'inscription des hypothèques (1 % de la valeur du montant des hypothèques inscrites)

Les réalisations sur les trois dernières années au niveau des circonscriptions domaniales font état de :

	2009	2010	2011	Moyenne	Recettes minimum (Ar)
<i>Titres fonciers établis</i>	9.205	15.642	25.768	16.872	16.872.000
<i>Mutations effectuées</i>	9.763	21.035	36.439	22.412	2.241.200.000
<i>CSJ délivrés</i>	44.291	51.339	168.485	88.038	88.036.000
<i>Hypothèques inscrites</i>	ND	ND	ND	ND	ND
					2.346.108.000

L'estimation simplifiée des recettes liées aux actes de conservation du registre est établie comme suit : (i) la délivrance d'un CSJ est tarifée 1.000 Ar, (ii) le montant de l'inscription d'une mutation sera établi à un chiffre forfaitaire de 100.000 Ar (correspondant à l'inscription d'un terrain dont la valeur de vente a été de 5 millions d'Ariary, ce qui est dans la réalité à la limite du prix minimum), (iii) un coût forfaitaire de 10.000 Ar sera considéré pour l'établissement d'un titre foncier (basé sur le coût appliqué dans le cadre de l'opération d'établissement de 75.000 titres fonciers).

On peut donc estimer qu'en moyenne, pendant une année, les services domaniaux réalisent une recette de 2,346 milliards d'Ariary sur les tarifs des actes de conservation contre une charge de 345 millions d'Ariary. Il est toutefois à signaler que la gestion budgétaire des circonscriptions domaniales suit les règles de budget public qui énonce notamment l'universalité des caisses : les services des domaines ne peuvent pas réaffecter leurs propres recettes pour financer leurs activités. Le bénéfice est donc fictif et dans la réalité, le budget de fonctionnement des services fonciers n'est pas proportionnel à la recette qu'ils génèrent.

xiv. L'investissement en capital dans le système d'enregistrement des droits fonciers est suffisant (IGF 18 – iii)

Avant 2005, l'investissement en capital pour l'enregistrement des droits fonciers se limitait aux coûts d'acquisition des registres reliés en papier et des armoires ou étagères en bois pour l'archivage des dossiers. Ces coûts étaient minimes mais ce système présentait une vulnérabilité aux détériorations physiques liées à la manipulation, aux intempéries, à l'humidité, au feu, ainsi qu'aux rongeurs et autres insectes.

Avec la réforme foncière, l'administration a fait le choix de s'investir sur un système informatisé de l'enregistrement des informations foncières (plans, livres fonciers) qui pourrait coûter largement plus cher que le système papier, mais qui présenterait des innovations en termes de recherche, de célérité

de traitement, de sécurité de l'archivage ainsi que du partage rapide des informations grâce à un réseau informatique. Le coût de ce nouveau système, qui n'a pas encore été finalisé et rendu opérationnel, a déjà atteint **21 millions de dollar** entre 2005 et 2011. Ces coûts correspondent :

- à la construction de bâtiment³⁹,
- à l'acquisition de centaines d'ordinateurs, de scanner, et d'autres matériels informatiques,
- au paiement de services de consultants pour concevoir et développer un Logiciel de gestion
- au paiement de services de consultants pour la numérisation des informations foncières,
- à l'achat ou acquisition de photos aériennes ou satellitaires de haute résolution,
- au coût de la formation des agents des services fonciers,
- à la mise en réseau et à la viabilisation du système.

A part ces investissements initiaux, qui n'ont pas encore concerné toutes les circonscriptions foncières (plusieurs n'ont pas encore été dotées d'ordinateurs et les informations et registres sont encore restés à l'état de papier), la viabilisation du fonctionnement de ce nouveau système pourrait requérir 375 millions d'Ariary par an⁴⁰. Ce montant a été prévu être prélevé, non pas sur le budget annuel des services fonciers (loi de finance) mais à partir d'un Fonds National Foncier (FNF) qui n'est pas encore effectif.

xv. La liste des frais et droits d'enregistrement est accessible au public (IGF 19 – i)

Plusieurs institutions sont impliquées dans le processus d'enregistrements ou de transferts mais les plus importants sont les services fonciers et les centres fiscaux.

- Au niveau des centres fiscaux, des argus ou mercuriales (document de référence pour les fourchettes de prix des terrains dans une zone particulière) existent mais sont rarement communiqués aux usagers. C'est seulement en cas de « sous – déclaration » que la véritable fourchette est portée à la connaissance de l'usager, qui est alors frappé d'une « pénalité de différence de prix » entre la valeur déclarée et la valeur réelle.
- Pour les services fonciers, une Note ministérielle oblige tous les responsables des Services Fonciers à afficher les coûts et le délai de traitement des services demandés. Dans la réalité, l'application de la note varie selon les circonscriptions. Les coûts peuvent être affichés de manière évidente, certains sont affichés mais incomplets, d'autres sont affichés mais de manière moins évidente et pas au panneau d'affichage destiné à cet effet.

xvi. Les paiements informels sont découragés (IGF 19 – ii)

Les paiements informels désignent ici, non pas les autres dépenses engagées par les usagers pendant le parcours d'instruction de leurs dossiers (liées au frais de déplacement, restauration, hébergement, achat de fourniture ou services), mais les paiements faits aux employés ou à des rabatteurs et qui ne sont pas accusés de reçu ou de quittance officielle. Ces paiements ont pour objectif en général d'accélérer la procédure de traitement du dossier.

Pour le cas de Madagascar, l'évaluation de cette dimension peut s'étendre à quelques faits liés aux initiatives de réduction de la corruption :

- La réforme foncière, à travers la restructuration des services fonciers et l'instauration du **guichet unique**, contribue à la réduction de la corruption. L'usager n'est plus amené à se déplacer dans plusieurs bureaux mais adresse son dossier à un seul guichet d'accueil et de réception des dossiers. Il s'acquitte de tous les droits au niveau d'une autre caisse destinée à cet effet. Ce

³⁹ La construction de nouveau bâtiment ou la rénovation d'anciens bâtiments fait partie du plan de viabilisation de l'informatisation des services fonciers. Il s'agit d'optimiser les conditions de fonctionnement des machines.

⁴⁰ FTHM, Millenium Challenge Account, Juillet 2009. *Appui à la conception d'un fonds national foncier pour la pérennisation financière de la réforme foncière.*

schéma n'est pas encore totalement opérationnel et l'utilisateur est encore amené à se déplacer au niveau de quelques guichets.

- Les informations sur les **procédures sont clairement affichées** ou portées à la connaissance des usagers par d'autres moyens. Les services fonciers ont mis en place un système de messagerie vocale interactive (Airtel 321) qui permet aux usagers disposant d'un téléphone portable de s'informer sur les principales procédures foncières.
- Des mesures comme la mise en place de boîtes à idées, de **bureau de réclamation** ou de plainte, ou la mise en place d'un numéro vert, sont instaurées. Dans l'administration foncière, ce mécanisme n'est pas encore utilisé.

Par ailleurs, un Arrêté portant « code de déontologie des agents des Services fonciers » était sorti en 2008 qui est un balise pour le comportement des agents.

IX. Section 9 : Gestion des conflits et résolutions des litiges fonciers

1. Contexte général des mécanismes de gestion des conflits fonciers

Les anciennes organisations sociales traditionnelles Malagasy de l'époque pré – coloniale instituèrent déjà des structures ou des personnes reconnues socialement pour l'arbitrage des conflits. Les institutions coutumières continuent à jouer un rôle prépondérant dans la gestion de la vie sociale et culturelle certaines régions de Madagascar. Leurs appellations varient selon les régions mais aussi selon le niveau hiérarchique :

- les *Ampanjaka* (Nord de Madagascar mais aussi dans plusieurs régions) désignent le roi ou le prince. Son pouvoir est essentiellement administratif mais comporte peu de dimension spirituelle.
- le *mpitoka hazomanga* désigne un chef de lignage pour les Sakalava dans l'Ouest, de même que le *tangalamena* pour les tribus de l'Est et du Sud – Est de Madagascar. Ils sont investis de pouvoir administratif mais aussi spirituel. Censés communiquer avec les morts, leurs décisions dans la résolution des conflits sont supposées être celles des ancêtres.
- les notables coutumiers : ce sont les aînés, doyens et les vieux « sages » du village, appelés selon les régions *Sojabe, Loholona, Olomaventy, Olobe ou Raiamandreny*. Les notables assurent la médiation, souvent à l'amiable, des conflits au niveau des hameaux ou villages. Les affaires sont souvent discutées lors d'une assemblée des villageois.

Chaque clan, communauté ou lignage élabore ses propres règles sociales appelées *Dina*. Les *Dina*, pactes sociaux transmis oralement, peuvent concerner l'usage des ressources naturelles, les conflits fonciers, les affaires pénales, la gestion des espaces sacrés, les mariages ou d'autres dimensions présentant des enjeux sociaux, culturels, économiques ou écologiques, à l'interne de la communauté ou en interaction avec d'autres communautés. Le contenu des *Dina* comporte généralement des sanctions, souvent basées sur le dédommagement par le don de bovidés. Le nombre de têtes de zébu est déterminé en fonction du délit. D'une manière générale, les conflits fonciers à l'interne d'un lignage, d'un clan ou d'une communauté étaient peu nombreux, du moment que les décisions pour l'allocation des terres par les autorités coutumières étaient très rarement discutées. Les conflits portaient davantage sur les installations ou l'utilisation des ressources de la communauté par des groupes allochtones.

Au XVIII^{ème}, sur les hautes terres s'organisèrent une institution particulière, le *Fokonolona*. Il s'agit de la communauté villageoise comprenant un ou plusieurs clans dans un territoire délimité, dont le rôle s'est adapté aux contextes socio – politiques du pays. Fonctionnant selon un mode démocratique, le *fokonolona* intervenant sur le plan sécuritaire et judiciaire, en cohérence avec les *Dina* établis. Les réunions des *fokonolona* étaient dirigées par les doyens ou *raiamandreny*.

A partir du XIX^{ème} siècle, au contact des civilisations occidentales, et avec la pacification Merina, des représentants administratifs du pouvoir central se sont peu à peu intégrés dans les structures locales, sans se substituer complètement aux autorités coutumières.

Les années révolutionnaires de 1970 ont vu des tentatives de restructuration sociale avec la revalorisation des structures coutumières (*Fokonolona*) comme constituante fondamentale du tissu social et de la gouvernance politique. Le territoire occupé par un *Fokonolona* était ainsi dénommé *Fokontany*, et est resté comme la structure territoriale de base jusqu'à maintenant. Le Chef du *Fokontany*, agent administratif rattaché au ministère de l'Intérieur, est devenu l'interface entre la gestion coutumière et administrative des affaires sociales du *Fokontany*. En concertation avec les *Raiamandreny*, il constitue le premier niveau d'arbitrage administratif (et non juridique) des conflits fonciers. Suite à l'avènement de la décentralisation par les textes de 1994, le pouvoir de délibérer et de formuler une sentence arbitrale sur les affaires communales était conféré aux conseillers communaux. Cette compétence était étendue aux affaires foncières, suite au texte de 2006 sur la gestion foncière décentralisée. Les décisions rendues par le conseil communal ont une portée juridique, mais les protagonistes peuvent encore recourir au tribunal de première instance.

2. Notes introductives

i. Des mécanismes de résolution des conflits sont accessibles au public (IGF 20 – i)

Les mécanismes de résolution de conflits peuvent relever du droit moderne ou du droit coutumier.

- La partialité du jugement, et la garantie des droits consacrés par les mécanismes de résolution coutumiers peuvent être discutées en fonction de plusieurs facteurs : la portée démocratique du processus de consultation, l'appartenance clanique des protagonistes (notamment autochtone ou allochtone), le contenu des Dina en vigueur, le genre (femme ou homme), etc. Il est donc difficile d'apprécier l'accès et le niveau de sécurité conférés par ces systèmes pour qu'on puisse procéder à une évaluation objective.
- Les *raiamandreny* et le Chef du *Fokontany* apparaissent comme des institutions intermédiaires entre droits coutumier et formel dans la médiation des conflits fonciers. Toutefois, ils constituent les institutions de proximité qui sont les plus sollicitées par les populations rurales en cas de conflits. Les Commissions de Reconnaissance Locale (CRL) intervenant dans la procédure de certification constituent une forme de valorisation de ces institutions. D'une manière générale, l'intervention n'est pas tarifée et donc accessible au public.
- De manière plus formelle, plusieurs institutions sont compétentes pour la résolution des conflits et litiges fonciers, sans que leurs compétences ne s'empîentent :
 - Dans certaines Communes rurales, la *gendarmérie* est sollicitée pour régler les conflits fonciers de nature pénale : expulsion d'occupations illégales ou squatterisation de force,
 - Le *conseil communal* peut trancher sur les litiges fonciers non – résolus par les médiations informelles villageoises (*raiamandreny*, chef de *Fokontany*, CRL) dans le cadre du processus de certification. Le conseil, suite à une délibération, formule une sentence arbitrale qui devrait contenir une décision juridique.
 - Le *tribunal terrier ambulante* (TTA) ou *itinéraire* (TTI) intervient ponctuellement dans le cadre des opérations cadastrales. Le TTA intervient dans la deuxième phase en tenant des séances de jugements itinérant au niveau des Communes concernées par les opérations. Un inspecteur des Domaines préside le TTA et les décisions (jugements) sont rendus sur la base (i) des Procès – verbaux collectifs de bornage qui consigne les résultats des enquêtes sociales menées dans les *Fokontany*, et (ii) des témoignages des ayant – droit, des opposants et des témoins appelés. Le jugement rendu par un TTA est équivalent à une décision de première instance en tribunal civil. Les oppositions éventuelles au jugement sont donc portées en court d'appel.
 - Le *tribunal civil* qui traite toutes les formes de litiges fonciers qu'ils soient de nature pénale, civile, ou administrative. Les affaires traitées en première instance peuvent faire l'objet d'appel ou de cassation.
- Depuis 2007, une structure para-juridique a été créée : le **Trano Aro Zo** (TAZ) ou clinique juridique. L'initiative du Ministère de la Justice, appuyée financièrement par le PNUD, a pour l'instant concerné cinq sites pilotes : Analamanga, Mananjary, Taolagnaro, Manakara et Farafangana. Sorte de « détachement » des tribunaux, les TAZ visent à traiter au niveau local les affaires dans le but de désengorger les tribunaux. Animés par des para – juristes, les TAZ se spécialisent dans la résolution des violences conjugales, mais traitent aussi des litiges fonciers. Les para – juristes travaillant dans les TAZ étant rémunérés par le PNUD, les consultations, conseils et accompagnements sont gratuits.

ii. Les décisions prises dans le cadre de systèmes informels ou communautaires pour la résolution des conflits sont reconnues (IGF 20 – ii)

Les deux systèmes juridiques formels et informels s'appuient sur des principes et outils qui ne sont pas articulés. Si le système formel s'appuie sur une législation largement inspirée de la législation française (code civil, code pénal, etc.), le système coutumier est basé sur des règles sociales et sécuritaires (*Dina*) tenant compte des pratiques vécues au quotidien au niveau local. Les *Dina* se trouvent quelquefois en décalage avec les textes légaux et son application n'est pas toujours reconnue par le système judiciaire formel. Quelquefois, les journaux relatent des arrestations de leaders coutumiers accusés d'avoir incité les membres du *fokonolona* d'appliquer des *Dina* qui ne sont pas conformes aux législations formelles, surtout dans le cadre des vols de bovidés.

L'appréciation sur l'impartialité des décisions ou jugements rendus à travers les *Dina* est difficile quoique celui-ci offre un cadre non-subjectif puisque le contenu a été décidé de manière participative et donc porté à la connaissance des villageois. Il est toutefois fréquemment rapporté que le système d'arbitrage tend moins à protéger les femmes et les individus issus d'un groupe allochtone.

D'une manière générale, les jugements rendus par les deux systèmes peuvent être différents ou contradictoires.

iii. Il n'y a pas d'affectation claire des responsabilités pour la résolution des conflits (IGF 20 – iii)

Sur tout le territoire national, les deux types de juridiction coutumière et formelle pour la résolution des conflits coexistent, avec des rapports de pouvoir variables pour chaque région. Dans certaines zones où le pouvoir coutumier et les règles sociales (*Dina*) sont encore très marqués, les deux mécanismes coexistent en parallèle avec souvent des rapports de force. La décision rendue par l'une des juridictions peut être contestée par l'autre et vice-versa.

Dans les zones où le droit formel a réussi à pénétrer, un schéma moins parallèle mais plus hiérarchique semble se dessiner. Les échelles des institutions locales et informelles de résolution des conflits (le *Dina*, les doyens du village, les chefs coutumiers lignagers) se trouveraient en bas de cet organigramme et constituent les premières instances. Les décisions rendues par ces institutions peuvent être respectées et appliquées tout comme elles peuvent être contestées et portées au niveau d'instances plus « élevées » : le conseil communal ou le tribunal de première instance. Les décisions rendues par ces dernières peuvent annuler les décisions prises par les institutions coutumières. Dans ce cas, il n'y a pas empiètement de responsabilités, les tribunaux sont davantage vus comme l'institution qui a le dernier mot.

iv. Il existe une procédure pour faire appel des décisions portant sur les conflits fonciers (IGF 20 – iv)

La dimension peut être abordée des pour les deux types de mécanismes : coutumier et formel. Concernant les droits coutumiers, les contenus des *Dina* peuvent varier en fonction de la localité, de la tribu, du lignage, du clan, du *fokonolona*, etc. concerné. D'une manière générale, rares sont les *Dina* qui prévoient des procédures d'appel au sein de la même juridiction coutumière. Les décisions des notables, et surtout celles des chefs spirituels (*mpitoka hazomanga, tangalamena*), sont supposées être inspirées par les ancêtres. Elles sont donc considérées justes et équitables.

Concernant le droit formel, trois cas peuvent être considérés :

- la **sentence arbitrale** rendue par le conseil communal peut faire l'objet d'un appel en tribunal de première instance dans un délai de 20 jours à partir de la notification,

- le jugement formulé par un **tribunal terrier ambulant** dans le cadre d'une opération cadastrale, supposé être équivalent aux décisions rendues par un tribunal de première instance, peut faire l'objet d'appel en cour d'appel dans un délai de **30 jours** après la sortie du jugement.
- Concernant les jugements énoncés en **tribunal de première instance**, l'appelant dispose d'un délai de 30 jours à partir de la date de la notification dudit jugement pour faire appel.

Pour le délai de traitement des affaires portées en cour d'appel, aucune information objective ou chiffrée n'est disponible. Pour les affaires foncières portées en première instance, l'Observatoire du foncier a mené une étude concernant les litiges fonciers au niveau des 39 TPI de Madagascar, pour les années 2005 – 2010. Le délai moyen le plus élevé pour un jugement civil en première instance est au niveau du TPI d'Antananarivo avec 677 jours. Le délai le moins élevé est celui du TPI d'Ampanihy avec 135 jours en moyenne pour sortir un jugement en première instance. La moyenne nationale est de **321 jours**.

v. Les conflits fonciers constituent une faible proportion des cas traités par les systèmes légaux et formels (IGF 21 – i)

Toujours dans le cadre de l'étude menée par l'Observatoire du foncier en 2011 pour les 39 TPI, les chiffres fournis par l'OF fait état de **10 % des affaires civiles jugées** ⁴¹ au niveau des TPI qui concernent le foncier (**Annexe 4 – B**). Il s'agit d'une moyenne nationale pour les affaires jugées en cour civile pour les 39 TPI et pour les six années (2005 – 2010). Certains TPI comme Ihosy ou Analalava affichent des taux maximum de 100 % alors que certaines juridictions affichent moins de 5 % de litiges fonciers (Antsohihy, Morondava, etc.). Pour les TPI autres que Antananarivo, il n'a pas été possible de recenser les affaires foncières à l'entrée (toutes affaires foncières portées, qu'elles soient jugées ou pas encore) car la structuration du registre des arrivées ne permet pas ce comptage. Par contre, le registre des minutes des affaires civiles permettait de compter les litiges fonciers jugés par rapport au nombre des affaires civiles, toutes natures confondues. Pour le TPI d'Antananarivo, il a été procédé au recensement des affaires foncières à l'arrivée entre 2005 et 2011. Cet inventaire fait état d'une moyenne de **22,4 %** des affaires civiles qui portent sur des litiges (**Annexe 4 – A**).

vi. Le temps de résolution des conflits dans le système formel est raisonnable (IGF 21 – ii)

Selon toujours le même inventaire cité en supra, les données sur la date de dépôt et la date de prononcé du jugement ont été collectées pour permettre de calculer le délai moyen de traitement des affaires foncières. En filtrant tous les enregistrements pour lesquels la durée est inférieure ou égale à 365 jours, la proportion a été de 48,11 % des affaires totales, toutes années et TPI confondus. Ceci justifie précisément la note D attribuée par le panel.

vii. Il existe peu de conflits fonciers de longue date (IGF 21 – iii)

La définition de conflit de longue date étant non – précisée dans les TdR LGAF, les consultants d'investigation ont fixé à **deux (02) années** la durée au-delà de laquelle un litige est qualifié de longue durée. Sur un ensemble de 17.544 enregistrements de litiges fonciers jugés, environ 1.800 affaires ont été concernées par un délai supérieur à deux ans, soit 10,26 %. Parmi les principales raisons avancées pour expliquer les longs délais figure le manque de personnel au niveau des Tribunaux. Dans certaines juridictions, le personnel se limite à un magistrat et un greffier pour traiter toutes les affaires qu'il s'agisse de cas pénal, civil ou administratif. Par ailleurs, les affaires civiles sont considérées comme des « affaires des parties », c'est-à-dire que souvent le tribunal ne peut énoncer de jugement tant que l'une des deux parties demande une prolongation ou un ajournement pour constituer d'autres preuves ou approfondir des investigations.

⁴¹ Soit 17.544 litiges fonciers sur les 186.924 affaires civiles. Les affaires civiles comprennent aussi les divorces, les jugements supplétifs, les demandes de duplicata en cas de perte d'un document officiel, etc.

X. Section 10 : Acquisitions foncières à grande échelle

1. Contexte général des acquisitions foncières à grande échelle à Madagascar

Le phénomène d'acquisition à grande échelle n'est pas totalement nouveau à Madagascar. Avant 2005, des entreprises agro – alimentaires nationales exploitaient déjà des grandes superficies pour une transformation industrielle. En 2005, suite à une évaluation de la Banque Mondiale qui a ressorti que le taux d'investissement direct étranger (IDE) à Madagascar est encore très faible (le classant 144^{ème} pays sur 177), des mesures stratégiques ont été adoptées pour augmenter de manière significative ce taux. Notamment, une priorité particulière a été portée aux grands investissements agricoles. Ces grandes orientations ont été traduites par (i) l'élaboration du Madagascar Action Plan (MAP) en 2007 qui annonce comme priorité immédiate « *l'augmentation significative de l'investissement pour favoriser la croissance, un environnement favorable afin d'attirer les investissements directs étrangers et l'autorisation de l'accès à la propriété foncière* », (ii) l'adoption de la Loi sur l'investissement 2007 – 036, et (iii) la création de l'Economic Development Board of Madagascar, une sorte de guichet unique qui accueille et oriente les investisseurs pour les différentes procédures de création d'entreprise, de prospection des terrains et de la formalisation de l'acquisition foncière. Les résultats de ces mesures font état d'une cinquantaine de projets annoncés portant sur les secteurs de l'agro-carburant, l'agroforesterie, les palmiers à huile et les céréales⁴².

Dans un contexte mondial caractérisé par l'annonce d'une crise alimentaire et la recherche de nouvelles alternatives pour l'approvisionnement mondial en céréale (maïs) et en énergie renouvelable, une explosion des demandes de terrains pour les cultures agro-alimentaires et les agro – carburants (biodiesel avec le jatropha, bioéthanol avec la canne à sucre, etc.) a été constatée. Par ailleurs, l'institution d'une nouvelle forme d'incitation au reboisement pour la capture de Carbone, notamment à travers le mécanisme de compensation REDD, a encouragé les grandes acquisitions foncières à vocation de reboisement.

A Madagascar en 2008, l'annonce de la prospection par les grandes compagnies indienne Varun et sud coréenne Daewoo, qui ont voulu acquérir des superficies de plus de 2 millions d'Hectares ont particulièrement retenu l'opinion publique. Jusqu'en 2011, deux entreprises seulement ont réussi à engager les démarches jusqu'à l'obtention d'une promesse de bail. Quoiqu'il en soit, sans que l'acquisition foncière ne soit encore formalisée, plusieurs entreprises ont décidé de commencer l'exploitation sur des superficies moyennes.

La notion de superficies à grande échelle est variable selon le pays et les législations qui y sont en vigueur. Il est donc difficile d'établir une définition standard pour tous les pays dans le cadre du CAGF. Pour Madagascar, la référence pour définir la superficie minimale est celle fournie dans la circulaire 321-10/MATD/ SG /DGSF du 25 octobre 2010 portant « Instructions concernant la procédure à suivre en matière de demande de terrain de grande superficie » qui cible les **superficies supérieures à 2.500 Ha**.

2. Les outils juridiques et les institutions impliquées

En matière de régulation, plusieurs textes juridiques contribuent à réguler les acquisitions foncières à grande échelle :

- le décret MECIE (99 – 954 modifié par le décret 2004 – 167) pour les Etudes d'Impacts Environnementales (**Annexe 5 – A**),
- les législations sur les investissements notamment la Loi 2007 – 036 (**Annexe 5 – B**),
- les textes fonciers dont les nouveaux textes issus de la réforme foncière, notamment l'Ordonnance 60 – 146 de 1960 pour le régime de l'immatriculation, la Loi 2005 – 019 sur les statuts des terres, la Loi 2006 – 031 et son décret d'application 2007 – 1109 sur la propriété

⁴² Andrianirina – Ratsialonana, R., Burnod, P., Ramarojohn, L., Teyssier, A., 2010. Etat des lieux des acquisitions foncières à grande échelle à Madagascar. OF – CIRAD – ILC.

privée titrée, la loi 2008 – 013 (décret 2008 – 1141) sur le domaine public de l'Etat et 2008 – 014 (décret 2010 – 233) sur le domaine privé de l'Etat et les baux emphytéotiques. Les textes régissant les « aires à statuts spécifiques » qui concernent les forêts, les territoires de pâturage collectif, sont encore en cours d'élaboration. Ces textes sont présentés en **Annexe 5 – C**.

- la circulaire 321 – 10/ MATD/ SG (octobre 2010) portant procédures d'attribution des terrains de grandes superficies. Les grandes étapes stipulées par la circulaire sont présentées à l'**Annexe 5 – D**.
- Eventuellement, la législation sur le travail (Loi 94 – 029 du 25 août 1995 portant sur le code du travail) est concernée par la régulation des entreprises concernées par les acquisitions foncières à grande échelle. Le résumé du contenu de la Loi est présenté à l'**Annexe 5 – E**.

3. Les grandes étapes des acquisitions foncières à grande échelle

En l'absence de décret d'application de la Loi 2007 – 036, la circulaire 321-10/MATD/SG/DGSF constitue la référence pour les procédures de demande et d'approbation des projets de terrains de grande superficie. La circulaire fait état de cinq grandes étapes :

- les promoteurs effectuent une étude de faisabilité technique et financière de leur projet et **établissent un business plan** basé sur cette étude.
- Obtention d'une **autorisation de prospection**,
- formalisation par la **constitution de leur société**.
- les promoteurs devront réaliser une **étude d'impacts environnementale** en vue d'obtenir le permis environnemental.
- Enfin, les projets d'investissements agricoles requièrent l'**obtention de titre ou de bail** sur les terrains.

Les processus liés aux grandes étapes sont détaillées à l'**Annexe 5 – D**.

4. Les institutions concernées par les acquisitions foncières à grande échelle

Les acquisitions foncières à grande échelle font intervenir et interagir plusieurs institutions. Selon leurs catégories institutionnelles, on peut définir cinq types d'institutions dont :

i. Les institutions gouvernementales

Il s'agit des différents ministères impliqués dans le processus d'attribution de terrain, de régulation, de contrôle, de suivi des activités ou de leurs impacts. Sont donc concernés au premier degré le ministère en charge du foncier (et des Domaines), de l'agriculture, de l'environnement & forêts, de la population & de l'emploi, de l'industrie, de la direction générale des impôts, etc. Au niveau déconcentré, le District, représentant de l'Etat à l'échelon local, est souvent impliqué par les investisseurs dans la démarche de recherche de terrain de grande superficie.

ii. Les institutions paragonnementales

Ces institutions peuvent intervenir soit dans l'appui à la formalisation des investisseurs (à l'instar de l'EDBM) soit dans la régulation des démarches de mise en œuvre des projets d'investissement (à l'image de l'ONE qui mandate les études d'impacts environnemental et social).

iii. Les institutions privées

A priori, les opérateurs économiques (investisseurs) sont les premiers privés concernés. Ensuite, il peut s'agir des cabinets intermédiaires qui facturent leurs services pour la recherche des terrains pour l'investissement, des prestataires spécialisés pour les études d'impacts, des géomètres libres pour la délimitation du terrain (bornage), des notaires pour la sécurisation des actes de transaction, etc.

iv. Les collectivités territoriales décentralisées

Le maire et le Chef de région sont des acteurs à part entière dans le processus d'attribution de terrains de grande superficie aux investisseurs. Le maire est l'interlocuteur par excellence de l'opérateur dans la négociation des terrains, la médiation avec les villageois, la conciliation des intérêts communaux et le projet. Le conseil communal délibère et approuve l'installation du projet ainsi que les différentes formes d'imposition et de taxes (IFT, redevance agricole) qui seront versées à la Commune.

Le Chef de Région intervient dans le processus de recherche de terrain. Plus souvent, il approuve ou signe les achats de terrain ou contrats de bail avec l'opérateur sans que cette prérogative lui revienne pour les terrains supérieurs à 50 ha en milieu rural.

v. Les organisations de la société civile

Il peut s'agir au niveau local des organisations paysannes, de l'association de producteurs (ou d'éleveurs), des Communautés Locales de Base dans le cadre d'un transfert de gestion d'une ressource naturelle, des autorités traditionnelles ou pouvoir coutumier.

A un échelon plus supérieur, il peut s'agir des ONG d'appui aux groupements de paysans, de structures ou organisation – plateforme de la société civile de suivi et de plaidoyer impliquées dans les phénomènes d'acquisition foncière à grande échelle. On peut notamment citer au niveau national la Solidarité des Intervenants sur le Foncier (SIF), ou à l'international du Collectif Tany de la diaspora Malagasy à Paris.

L'Annexe 5 – D donne un aperçu de l'intervention de ces institutions.

5. Notes introductives pour l'orientation des notations des indicateurs de gouvernance des acquisitions foncières à grande échelle.

Cette section vise à alimenter en informations spécifiques les membres du panel pour contribuer à orienter leurs réflexions et leurs décisions pour la notation des seize indicateurs. Les informations peuvent directement traiter ou répondre à la formulation des indicateurs, tout comme elles peuvent apporter des éléments indirects qui contribuent à la réflexion. L'acronyme AFGE fait référence à Acquisition Foncière à Grande Echelle.

i. La plupart des terrains forestiers sont cartographiés et les droits sont inscrits (AFGE 1)

La plupart des projets d'investissement requérant de vastes superficies, surtout pour le cas de Madagascar, portent sur des terrains agricoles nus ou en friches, sur les plaines ou dans les bas – fonds. Cependant, dans certains cas et certains pays (ex. Brésil), lorsque les superficies demandées sont importantes et que les terrains agricoles n'arrivent pas à satisfaire les demandes, les projets s'orientent vers les terrains forestiers. Il est donc important de clarifier et de sécuriser au préalable les droits sur les terrains forestiers, qu'il s'agit des droits communautaires, de privés ou de l'Etat.

La gestion, l'exploitation et la conservation de la forêt malgache sont régies par la Nouvelle Politique Forestière Malagasy (Loi 97 – 1200 du 02 Octobre 1997 portant révision de la Législation Forestière Malagasy par la Loi 97 – 017 du 08 Août 1997). La gestion du domaine forestier national se trouve sous la responsabilité du ministère chargé des forêts.

Selon les données et statistiques environnementales du Ministère de l'Environnement et des Forêts publiées en 2009, les superficies des terrains forestiers recensés en 2005 portent sur **9.294.237 ha** (soit 22,6% de la superficie nationale). Un inventaire écologique national forestier (IEFN) mené en 1996 a permis de cartographier l'ensemble des surfaces forestières à Madagascar. Toutefois, ces domaines forestiers ne sont pas tous délimités sur terrain sauf les Aires Protégées qui, selon la Loi 2001 – 05 portant Code des Aires Protégées, devraient être cartographiés et clairement délimités par des relevés topographiques et bornage. Ces aires, au nombre de quarante – sept (47), et gérées par le Madagascar

National Parks, totalisent une superficie de 1,7 millions ha qui sont toutes cartographiées et les limites bien matérialisées.

Par ailleurs, de « Nouvelles aires protégées » (NAP) au nombre de cinquante – huit (58) totalisant 3.627.159 ha, ont été créées depuis 2003. Bien que cartographiées, ces aires forestières ne sont pas encore toutes délimitées. Les autres catégories, forêts classées, réserves forestières, stations forestières et transferts de gestion sont cartographiées mais rarement ou pas du tout délimitées sur terrain (cf. **Annexe 5 – E**). En tout, sur les 10 millions de terrains forestiers, 4,7 millions sont cartographiés et délimités physiquement sur terrain (soit 49 %). Quand aux différents droits, les législations en vigueur (Loi 2001 – 05 portant code de gestion des aires protégées ainsi que le décret 2005 – 848 définissant les différentes catégories d'aires protégées et les droits d'utilisation) convergent vers le caractère domanial des terrains forestiers et seuls les droits d'usage sont reconnus pour les populations riveraines (cf. **Annexe 5 – F**).

Dans la pratique, des superpositions de la parcelle demandée par un opérateur de bioéthanol (canne à sucre) avec une réserve forestière et des zones de transfert de gestion des ressources forestières ont été constatées dans le Région de Boeny (Ambondromamy). Le cas de cette société, en conflit avec la Direction Régionale des Eaux et forêts de Boeny, reste suspendu. Par contre, dans la même région, la délimitation d'une grande superficie pour la plantation de Jatropha par un autre opérateur s'est faite en conformité avec les limites du Parc National d'Ankarafantsika. En général, les Aires Protégées sont moins concernées par les empiètements que les autres statuts forestiers.

ii. L'acquisition de terres génère peu de conflits et ces questions sont traitées rapidement et de manière transparente (AFGE 2)

Plusieurs types de conflits peuvent concerner les acquisitions foncières à grande échelle, tant par rapport aux acteurs ou institutions en conflit, que par rapport à l'objet et à la nature des conflits même. En considérant dans la pratique les types d'acteurs, les conflits peuvent opposer les investisseurs à la population (cas d'une plantation de jatropha et les éleveurs pasteurs dans le Boeny), l'Etat et l'investisseur (cas d'une plantation de canne à sucre et de la direction des Eaux et forêts dans le Boeny), l'Etat central et la Région (cas dans l'Ihorombe d'un opérateur de maïs qui a négocié avec la Région. Le ministère en charge de l'aménagement du territoire a annulé le contrat de bail), les investisseurs entre eux (cas de deux sociétés dans le secteur biodiesel qui ont convoité les mêmes terrains dans la Région de Sofia), etc.

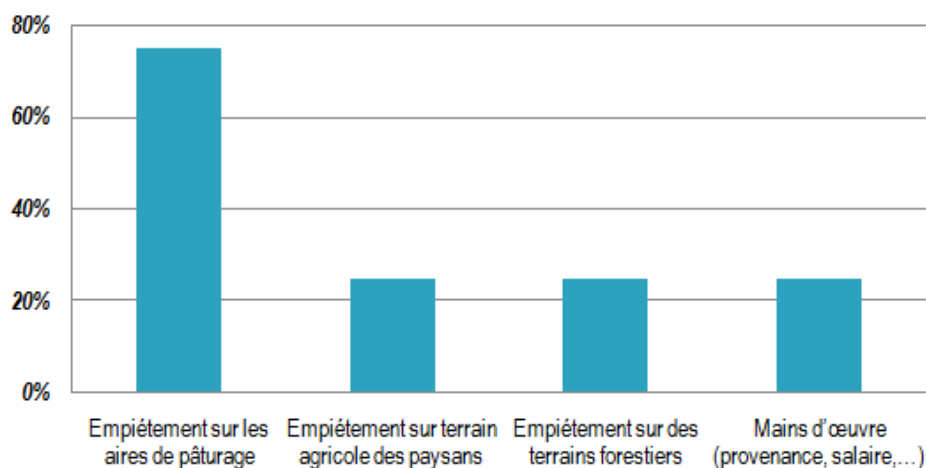
Par rapport à la nature des conflits, les questions de droits, de statut et d'usage du terrain sont les plus fréquents. Généralement, ces conflits peuvent être provoqués par :

- le manque de partage des informations sur les statuts des terrains entre les institutions,
- l'insuffisance d'investigation, de prospection, et de consultations faites par l'opérateur,
- par les rapports de pouvoir et les intérêts socio – politiques locaux (maires, autorités traditionnels, groupements lignagers) et/ou régionaux (chef de district, chef de région),
- l'insuffisance de documentation au niveau des services étatiques (circonscription domaniale et topographique) qui ne disposent pas de toutes les informations sur le statut réel et les occupations en cours sur les terrains demandés par les investisseurs. S'ajoutent à ceci les difficultés techniques sur terrain pour le bornage de parcelles s'étendant sur des milliers d'hectares d'un seul tenant.
- Des raisons autres que le foncier comme les modalités de recrutement et le salaire des travailleurs au niveau des villages et villes environnants. C'est le cas notamment d'une société qui exploite le jatropha dans une Commune proche de Marovoay, grenier à riz de Madagascar, dans laquelle le salaire proposé aux travailleurs est le double du tarif appliqué dans la région. Ceci a créé une vague de migration saisonnière des travailleurs du secteur rizicole qui a causé le mécontentement des opérateurs du riz.

Plusieurs scénarii peuvent se présenter lorsque l'implantation d'un projet est sujet à conflit :

- L'investisseur arrête la procédure de demande car il y a une forte opposition notamment sociale et politique. Il suspend ou abandonne le projet ;
- Le dossier de demande de terrain est bloqué, n'avance pas en attendant la résolution du conflit ;
- L'investisseur fait des concessions, réduit la surface demandée et accède aux revendications de la population ;
- L'investisseur réussit à s'implanter mais des actes de manifestation de mécontentement sont menés par les personnes en conflit avec l'investisseur comme les barrages des routes menant à la plantation ou la mise à feu des plantations.

Les conflits sont traités en premier lieu par le maire en tant que médiateur puis par le chef de District. Certains conflits peuvent durer cinq années sans résolution, comme le cas de l'opérateur de canne à sucre en opposition depuis 2007 avec des Communautés Locales de Base soutenues par la Direction Régionale des Forêts dans la Région de Boeny car la délimitation de la plantation empiète dans une parcelle forestière objet de transfert de gestion.



Le graphique ci – dessus donne un aperçu sur l'importance de la nature des conflits (source : PAD – WWF – PNUD. 2011. *Etudes stratégiques, état des lieux des agrocarburants à Madagascar*). Par ailleurs, l'**annexe 5 – H** donne des références en matière de conflits réels répertoriés au niveau de quelques investisseurs agricoles présents à Madagascar durant les cinq dernières années.

iii. Les restrictions d'utilisation des terres sur les parcelles rurales peuvent généralement être identifiées (AFGE 3)

L'Ordonnance 62 – 125 du 01 octobre 1962 a divisé les terrains ruraux à Madagascar en plusieurs zones selon leur vocation : zone à vocation forestière et de protection, zone à vocation pastorale ou zone à vocation agricole et l'élevage intensif.

Dans l'ensemble, cette ordonnance très peu connue dans les milieux ruraux, reste très peu ou pas du tout appliquée en tant que législation de fond. Pourtant, certains articles prévoient les restrictions et pénalités y afférentes en matières d'utilisation des parcelles. Par exemple, l'article 3 stipule que le bétail est obligatoirement conduit et gardé au pâturage sous la responsabilité civile et pénale du propriétaire (sans être appliqué en tant que législation moderne, l'empiètement des territoires pastoraux dans les aménagements agricoles et la divagation des bétails ont fait l'objet de *Dina*⁴³ sanctionné par une amende). De même, selon l'article 6, dans les zones définies à vocation pastorale, toutes mises en culture vivrière des parcelles sont faites aux risques et périls des usagers qui ne pourront en aucun cas

⁴³ Convention sociale validée par la communauté et les autorités traditionnelles applicable dans le territoire géré par le groupe.

se prévaloir de déprédations quelconques du fait du bétail pour en demander réparation hormis le cas où le plaignant pourra apporter la preuve qu'il y a eu destruction de clôture et que cette clôture était suffisante et en bon état. L'article 8 interdit la divagation et le parcage des animaux dans les zones classées à vocation forestière et de protection. Ceci notamment dans le but de gérer les feux de brousse et de pâturage.

Les restrictions dans l'utilisation des terres sont souvent locales et découlent des zonages ou plan d'aménagement régissant la zone selon sa vocation (AMVR, ZAF, zone à transfert de gestion GELOSE, Aires protégées, périmètres irrigués). Différentes législations et institutions régissent et contrôlent ces restrictions. Dans les zones sans aménagement particulier à vocation agricole ou de gestion des ressources naturelles, les *Dina* font souvent office de législations locales. Ces *Dina* ont souvent vocation à gérer l'exploitation des ressources naturelles (protection des sources d'eau au niveau des crêtes forestiers, incitation au reboisement et protection des jeunes plants, prévention des érosions).

Le Décret 2005 – 013 en application de la loi 2001 – 005 portant Code de Gestion des aires protégées précise les différents types de restriction à l'intérieur et autour des aires protégées qui sont le noyau dur, la zone tampon avec les zones d'occupation contrôlée (ZOC), les zones d'utilisation contrôlée (ZUC), les zones de service, la zone de protection. Les organismes gestionnaires de ces AP font souvent des efforts de communication pour faire connaître le contenu de ces restrictions aux populations riveraines qui participent à leur application à travers les communautés locales de base.

De fait, les zones régies par des statuts de vocation d'aménagement ou de protection des ressources passent sous la négociation des institutions étatiques en charge de la gestion de ces zones pour faire valoir les restrictions en vigueur. C'est le cas notamment pour un opérateur de canne à sucre dont le territoire convoité empiète en grande partie avec une réserve forestière (en transfert de gestion) dans la région d'Ambondromamy. La demande a rencontré l'opposition des Communautés Locales de base appuyées par la Direction des Forêts de Boeny, et demeure en conflit non résolu depuis 2007.

iv. Les institutions publiques impliquées dans l'acquisition des terres fonctionnent d'une manière claire et cohérente (AFGE 4).

Les institutions publiques impliquées dans l'acquisition des terrains de grande superficie sont essentiellement l'EDBM et le ministère de l'aménagement du territoire en charge du foncier (tant central qu'à travers les circonscriptions foncières régionales). Le Chef de Région, qui a compétence pour l'approbation des demandes de terrain de moins de 50 ha, n'a plus de rôle (théoriquement) dans l'attribution des terrains de grandes superficies. De même, les Collectivités territoriales décentralisées ne bénéficiant pas de la domanialité « naturelle » des terres vacants et sans maître ne peuvent attribuer que les terrains titrés ou certifiés en leur nom, qui sont rares. Le rôle du maire et de ses collaborateurs se limite donc dans l'identification des occupations réelles sur les terrains.

Le rôle de l'EDBM, à part la capacité de délivrer des Autorisations d'Acquisition foncière (AAF), porte aussi sur la mise en vente ou location des Réserves Foncières Touristiques (RFT). Ce dernier rôle empiète sur les attributions du Ministère du Tourisme et du service des domaines. Sans aucune précision dans la manière de délivrer ces AAF (la loi 2007 – 036 ne disposant pas de Décret d'application), cette compétence a été très peu appliquée⁴⁴.

Dans la pratique, des empiètements de compétence et d'attribution existent lorsque les investisseurs négocient directement avec le Maire ou le chef de Région pour l'attribution des terrains alors que les instances centrales ne sont pas informées. Certains maires négocient des contrats de bail et empochent les rentes ou loyer du terrain, de même que certains Chefs de région. Dans l'Ihorombe, un tel cas de contrat passé par l'investisseur avec le Chef de Région a été annulé par le Ministère chargé de l'aménagement du territoire, justifiant justement une usurpation de compétence de la part de la Région.

⁴⁴ L'EDBM parle de 3 projets ayant fait l'objet de demande d'AAF mais qui n'ont pas abouti à l'acquisition du terrain.

v. Les incitations pour les investissements sont claires, transparentes et cohérentes (AFGE 5)

Depuis l'élaboration du Madagascar Action Plan (MAP) en 2007, les efforts ont été axés sur la facilitation de l'accueil des investisseurs. Notamment, ces incitations sont présentes dans la loi 2007 – 036. Elles concernent essentiellement trois points : (i) la création des entreprises, (ii) les acquisitions foncières, et (iii) l'écoulement des produits.

Concernant la création d'entreprise, les incitations contenues dans la Loi 2007 – 036 aborde la liberté d'investissement, l'égalité de traitement, la protection des droits de propriété, la liberté de transfert de capitaux pour les investisseurs étrangers, et la stabilité fiscale. Par ailleurs, l'adoption de la loi a permis une accélération de la délivrance de visa d'entrée, de sortie et de visas professionnels, l'accélération de l'immatriculation, des modifications des sociétés (Registre du commerce, identifiants fiscaux et statistiques...), l'allègement concernant l'enregistrement des actes des sociétés.

En matière d'acquisition foncière, il faut citer l'Ordonnance 62 – 064 relative au bail emphytéotique, modifiée par la Loi 96 – 016, qui dans son premier article prolonge la durée du bail jusqu'à 99 ans. La loi 2007 – 036 contribue à la facilitation de l'accès à l'immobilier d'entreprise à travers l'octroi d'« Autorisation d'acquisition foncière » qui est délivrée par l'EDBM. Toutefois, en l'absence de décret d'application qui clarifie les procédures pratiques de cette AAF, cette disposition n'a jamais été appliquée. D'ailleurs, dans le « doing business » 2010, Madagascar a été classé 152^{ème} concernant le transfert de propriété⁴⁵.

Dans l'ensemble, il convient d'évaluer la stabilité des Lois et de leur application qui peut apparaître discrétionnaire. Concernant la stabilité, l'ancienne loi sur l'investissement, datant de 1990 (Loi 89 – 027), a été appliquée pendant 17 ans avant d'être remplacée par la Loi 2007 – 036. Cette dernière a vite été éclipsée par la circulaire ministérielle 321 – 10/MATD/SG/DGSF alors que la suite logique aurait dû être l'élaboration de son décret d'application. De même, le contenu des Lois de finance peut changer tous les ans.

vi. Les mécanismes de partage des bénéfices concernant les investissements dans l'agriculture sont régulièrement utilisés et appliqués en toute transparence (AFGE 6).

Les législations actuelles ne mentionnent pas clairement de mécanisme pour le partage des bénéfices ni d'indications claires sur les types de bénéfices attendus (sociaux, environnementaux, financiers, etc.).

Dans la pratique, chaque investisseur conçoit les projets sociaux et économiques d'accompagnement qu'il insère dans son dossier. Il n'existe pas de mécanisme d'intégration des populations riveraines en tant qu'actionnaires ou membres du conseil d'administration. Le contenu des contrats sont laissés à la négociation entre l'entrepreneur et la Maire ou avec l'association des exploitants agricoles sans qu'il y ait une organisation paysanne, OSC ou avocat pour leur expliquer le contenu ou plaider en leur faveur. Il n'y a pas non – plus partage des risques ou pourcentage sur la production. La nature des liens de l'investisseur avec les populations locales sont souvent en tant que employeur – ouvriers ou locataire – propriétaires des terrains.

Les séances de consultations publiques (requis par le décret 99 – 954 modifié par le décret 2004 – 167 en matière de mise en compatibilité des investissements avec l'environnement) sont souvent l'occasion pour la population locale, le maire ou le chef de Région de demander des investissements sociaux ou des appuis financiers de la part de l'opérateur. Les revendications les plus fréquentes sont les demandes d'infrastructures sociales (école, dispensaire, route, adduction d'eau, électrification, centre de loisir). Il est aussi fréquent à ce que les promoteurs soient demandés d'embaucher

⁴⁵ Rasagan, G., Raveloarison, J., 2010. Rapport IFC « Améliorer l'environnement des affaires en rassurant les investisseurs privés ».

systématique les ouvriers locaux, en priorité ceux dans les villages autour de la plantation. Ces ouvriers, payés à 2 – 3 USD par jour, reçoivent le double du salariat agricole.

Certains Chefs de Région, dans de rares cas, vont plaider pour l'achat de la production agricole locale des paysans pour la consommation du projet, l'approvisionnement en intrants par des fournisseurs locaux, ou la passation des marchés de construction (bâtiment) à des entreprises locales ou ouvriers locaux. Ces opportunités de marché sont souvent saisies par les maires qui s'improvisent en hommes d'affaire, collecteurs ou spécialistes en bâtiment lors du démarrage du projet.

La réalisation de ces activités est laissée à la discrétion des promoteurs quant à leur mise en œuvre, même si leur engagement peut être consigné par écrit dans une convention avec les autorités locales.

Au niveau communal, le bénéfice se traduit sous forme d'Impôts Fonciers sur le Terrain. Le montant des IFT varie selon les Communes mais tourne autour de 1 USD par Hectare par an. Il n'est pas rare que les investisseurs demandent une exonération pendant la phase d'implantation du projet lorsque les plants sont encore développés dans les pépinières. La Commune bénéficie aussi de la ristourne agricole lorsque les produits sont évacués lors de la récolte. Bon nombre d'opérateurs choisissent toutefois de transformer sur place les produits.

Quand à l'Etat central, il reçoit essentiellement les rentes des terrains loués ou mis en bail. Il n'existe pas pour l'instant de mécanisme de partage du crédit carbone.

vii. Il y a des négociations directes et transparentes entre les détenteurs des droits et les investisseurs (AFGE 7)

La loi 2005 – 019 a fixé les différents statuts des terres à Madagascar, les répartissant en domaine de l'Etat (public et privé), les propriétés privées (immatriculées, non – titrées et certifiées), et les aires à statut spécifique. Outre le domaine public qui ne peut pas faire l'objet d'acquisition privative, les terrains que les investisseurs pourront négocier appartiennent aux autres catégories. Les Zones d'Investissement Agricole (ZIA) et les réserves foncières touristiques (RFT) font partie des aires à statut spécifiques mises à la disposition des investisseurs.

Les négociations peuvent exister et constituent une étape préalable logique s'il s'agit d'un *contract farming* (contrat d'utilisation des terres avec un paysan ou un groupement) entre l'investisseur et les propriétaires privés d'un terrain. Ce mode d'exploitation ne représente qu'un seul projet les 14 en cours concernant les agro-carburants et bioéthanol. Par contre, la plupart des projets portent sur la production en régie nécessitant l'acquisition de terrains domaniaux (neuf projets sur les 14)⁴⁶. Dans la majorité des cas, les opérateurs recherchent des grandes superficies incluses dans les domaines privés de l'Etat (les savanes et les friches représentent 80 % des terrains convoités)⁴⁷. Dans ce cas, la négociation se fait avec l'Etat et les groupes d'usagers qui ont certains droits de passage ou d'usage du terrain.

Pour les terrains privés (titrés ou certifiés), les investisseurs négocient et décident directement avec le propriétaire du terrain. La négociation aboutit alors à un contrat de location ou de fermage (*contract farming*) lorsque les 2 parties arrivent à un consensus. Ce cas de contrat privé – privé est encore rare (cas unique de plantation d'arachide dans la Bongolava par la société Rainbow Oil).

Pour les domaines privés de l'Etat, les investisseurs doivent obtenir l'approbation du projet et l'autorisation de prospection foncière délivrée par le Ministère de l'aménagement du territoire selon le circulaire 321 – 10/MATD/SG/DGSF pour pouvoir entamer les démarches d'acquisition même s'ils ont déjà identifié un terrain. Durant le processus d'acquisition foncière, les investisseurs effectuent les négociations à deux niveaux :

⁴⁶ PAD – WWF – PNUD, 2011. *Etude stratégique, état des lieux des agrocarburants*.

⁴⁷ Andrianirina – Ratsialonana, R., Burnod, P., Ramarojohn, L., Teyssier, A., 2011. *Current status of large – scale land acquisition in Madagascar*. ILC – CIRAD – Observatoire du Foncier. Commercial Pressure on Land initiative.

- **Au niveau local** : l'accord de la population pour l'acquisition de terrain est concrétisé par une délibération du Conseil Communal en présence du Maire. L'accord des autorités et de la population locale est nécessaire pour appuyer le dossier de demande d'acquisition même si le terrain appartient au domaine privé de l'Etat. Certains investisseurs sautent cette étape et négocient directement avec le maire sans informer l'ensemble de la population directement touchée par le projet d'investissement. Ceux qui s'y conforment organisent des réunions avec le Maire, les chefs de Fokontany et la population. Des procès – verbaux de réunion peuvent être établis pour consigner ces audiences publiques, mais elles ne sont pas obligatoires. La délibération du conseil communal est le document principal requis par la circulaire.
- **Le Ministère en charge du foncier**. La démarche auprès des autorités locales et de la population constitue une étape importante dans le processus, toutefois la décision finale pour l'octroi du terrain ainsi que la signature des actes (approbation, cession ou bail) revient au Ministre chargé du foncier (pour le domaine privé de l'Etat).

Par ailleurs, aucun domaine privé de l'Etat n'a fait encore l'objet d'appel d'offre ni de vente aux enchères dans le cadre d'accès des investisseurs aux terrains.

viii. Des informations suffisantes sont collectées auprès des investisseurs pour apprécier dans quelle mesure les projets sont souhaitables sur les terrains domaniaux/communautaires (AFGE 8)

Les informations demandées aux investisseurs concernent l'identité du promoteur et du projet (contenu technique et business plan). Le dossier doit comprendre une présentation du promoteur, c'est-à-dire la société qui investit et les dirigeants de la société. Souvent, les promoteurs créent une nouvelle société pour s'investir à Madagascar et on n'a pas de traçabilité de son historique ou de ses dirigeants. Pour la société, il est à mentionner le statut juridique, la composition et la nationalité des actionnaires. Le dossier doit comprendre une présentation du projet, sa justification, les objectifs recherchés et les avantages apportés. La raison du choix de la zone d'intervention du projet est aussi exigée.

Le comité de sélection est constitué notamment de l'EDBM, du ministère de l'aménagement du territoire, du ministère de l'agriculture et de l'Office Nationale de l'Environnement.

Par ailleurs, les éventuels impacts, négatifs ou positifs apportés directement ou indirectement par la mise en projet sont consignés dans le document d'étude d'impact environnemental et social. L'article 11 de ce décret mentionne les types d'information que les investisseurs doivent fournir.

Il a été toutefois constaté que les informations concernant les ressources humaines sont insuffisamment demandées. Les grands projets agricoles requièrent l'embauche d'un grand nombre de main d'œuvre. Les considérations concernant le traitement des ressources humaines (conditions de travail, prise en charge,...) en cohérence avec la législation du travail malgache n'apparaissent pas toujours dans les dossiers. De plus, les informations financières demandées par les autorités ne sont pas spécifiquement détaillées. Les business plan présentés par les investisseurs varient globalement aussi bien sur la forme que sur le fond mais ils contiennent :

- Montant des investissements
- Plan de financement ou d'investissement, notamment l'apport en devise
- Masse salariale et nombre d'emploi
- Chiffres d'affaires

Ces données sont exigées car elles vont servir à alimenter les indicateurs de performance macro économique du pays comme les IDE, la balance de paiement, taux de chômage, possibilité d'augmentation de recette fiscale. Les données macroéconomiques prédominent et la recherche de données micro économiques et le niveau de rentabilité du projet semblent être secondaires alors qu'elles traduisent sur le plan monétaire la stratégie d'insertion du « business » de l'investisseur dans

sa zone d'implantation, ainsi que les avantages et la viabilité du projet non seulement sur le plan économique mais aussi social, agricole, environnemental. L'Annexe 5 – I donne les détails sur les types d'informations demandées aux investisseurs.

ix. Pour les cas d'acquisition du terrain sur des terrains communautaires/publics, les investisseurs fournissent les informations requises et cette information est accessible au public (AFGE 9)

Dans le cadre de l'application de la circulaire 321 – 10/MATD/SG/DGSF, tous les investisseurs sont tenus à fournir toutes les informations requises par les membres du comité de sélection. Certaines informations manquent de précision et sont généralement estimatives lorsque le stade d'avancement des projets ne permet pas encore d'avancer des chiffres absolus (ex. délimitation, superficie exacte, nombre d'employés, chiffres d'affaire, etc.).

Généralement, les informations sur le projet et l'entreprise communiquées par les investisseurs auprès des autorités sont gardées confidentielles (ex. les rapports EIE ne sont pas mis à la disposition du public par l'ONE). Par ailleurs, ces documents sont souvent édités en français ou en anglais.

Pour le grand public, ce sont généralement les médias nationaux ou internationaux qui communiquent certaines informations (superficies et régions convoitées, types de culture envisagés), pas pour tous les projets ou demandes en cours mais ceux qui attirent les attentions, comme furent les cas de la société Varun et Daewoo en 2008. Généralement, les résultats des études d'impact environnemental sont disponibles pour le public au niveau de l'ONE. Pour la population locale, des séances d'information sont réalisées par le projet lors des consultations publiques. Les informations généralement diffusées concernent l'objet du projet (type de culture, superficie demandée), la localisation du projet, les avantages du projet apportés dans la zone (exemple : le nombre d'emploi créé).

Les investisseurs communiquent rarement sur les enjeux économiques et financiers des projets qu'ils initient (retour d'investissement, chiffre d'affaire escompté, bénéfice net, etc.).

x. AFGE-10 : La loi requiert dans les dispositions contractuelles relatives à l'acquisition de terrains domaniaux ou détenus par les communautés, que la manière dont les avantages et les risques seront partagés soit explicitement mentionnée.

Les partages de risques peuvent être liés 1) à la baisse de rendement ou l'absence de production liée à des facteurs humains ou naturels (climatiques, pédologiques), ou 2) à la destruction de la plantation, 3) aux risques écologiques que la mise en œuvre pourrait entraîner, ou 4) aux aléas financiers (inflation, précarité, cours de la bourse) entraînant la chute des prix de la matière première, ou le chômage d'une partie ou de la totalité des ouvriers.

Généralement, comme les investisseurs n'associent pas les populations locales pour détenir des parts d'action de leur entreprise, les risques sont intégralement supportés par les opérateurs. Les lois ne spécifient pas de manière claire les mécanismes de partage des risques.

Le partage des bénéfices sur le plan économiques n'est pas mentionné clairement. Mais l'on peut considérer comme faisant partie de bénéfices, l'obligation des investisseurs en matière de paiement de taxes et impôts notamment l'impôt foncier et la ristourne qui revient à la commune rurale d'insertion (IFT, redevance agricole) du projet ainsi que les autres impôts (IRSA, IR, TVA) pour l'Etat.

xi. AFGE-11 : La procédure pour obtenir l'approbation d'un projet, au niveau duquel elle est requise, est relativement courte.

Dans le cadre de ces notes contextuelles, le sens du terme « *approbation du projet* » ici fait référence à l'aboutissement des demandes dans son ensemble et donc l'obtention d'un contrat de bail. Le sens du

terme peut prêter confusion dans le sens où l'approbation constitue une des toutes premières étapes de la procédure de demande d'acquisition de terrains de grandes superficies (et donc à l'opposé de la phase finale). La circulaire 321-10/MATD/SG/DGSF requiert que tous les projets d'investissements agricoles supérieurs à 2.500ha doivent obtenir l'approbation du Gouvernement avant d'entamer toutes les démarches de préparation. Les détails concernant la démarche sont présentés à l'**Annexe 5 – D**.

En résumé, un projet approuvé est un projet qui a obtenu (1) un bail et (2) un permis environnemental (PE). Le tableau ci – après présente l'état des lieux général de l'avancement des projets de production de bioéthanol et d'agrocarburants pour des demandes déposées entre 2006 et 2008.

	Total projets ayant démarré les plantations	Sans bail, sans PE	Sans bail, avec PE	Avec Bail, sans PE	Avec Bail, Avec PE
AGRODIESEL	23	19	2	2*	0
AGROETHANOL	9	7	0	0	2
TOTAL	32	26	2	2	2

Par ailleurs, l'**Annexe 5 – J** donne le nombre de projets et leurs stades d'avancement respectifs. Ce tableau démontre que la procédure est relativement longue et confirme que seulement deux projets ont obtenu les approbations officielles (contrat de bail et permis environnemental).

xii. AFGE-12 : Les exigences sociales pour les investissements agricoles à grande échelle sont clairement définies et réalisées.

Le décret MECIE 99 – 954 (modifié par le décret 2004 – 167) relatif à la mise en comptabilité des investissements avec l'environnement exige une étude d'impact environnemental qui englobe les exigences sociales (appelée donc EIE ou quelquefois EIES). Cette étude aboutit à la proposition de recommandations contenues dans un **Plan de Gestion Environnemental du Projet (PGEP)**. Ce document, ainsi que le **cahier des charges environnementales** annexé au permis environnemental énumère les exigences sociales issues soit des revendications de la population locale, soit des discussions entre les investisseurs et l'Etat.

Le cahier des charges environnementales constitue l'unique document formel d'engagement du promoteur pour la mise en œuvre des projets sociaux. L'Etat à travers les ministères sectoriels concernés, le comité de suivi délégué par l'ONE et les autorités locales (Région, District, Commune) ont le pouvoir légal de contrôle de la mise en œuvre des activités écrites dans le cahier des charges.

Dans la plupart des cas, la population locale exprime différentes revendications vis-à-vis des investisseurs avant d'accepter la mise en œuvre de leur projet dans sa localité. Celles-ci concernent la construction des infrastructures à intérêt public ou communautaire, offres d'immeubles à intérêt communautaire, l'adduction en eau potable, la création ou la réhabilitation d'une piste, la construction d'une école, la construction d'un dispensaire, la création d'un terrain de sport,... En plus, le promoteur doit s'engager à respecter les us et coutumes du milieu d'implantation (ex. terrains objet de cultes, tombeaux), les accès de la population aux ressources naturelles (terrains de culture, pâturages, points d'eau, lacs, zones de collectes de plantes médicinales, ...) traditionnellement exploitées pour leur besoin domestique ou prévoir d'autres mesures de compensation consensuelle écrite et/ou fréquemment verbale.

Toutefois dans la pratique, la gestion des risques sociaux générés par la mise en œuvre du projet, en particulier le respect des droits fonciers, se trouve en second plan. En plus, la faible implication des ministères les plus concernés (travail, population) pour les projets d'investissements fait que ces exigences et les risques sociaux ne sont pas clairement identifiés, analysés. Les expériences récentes avec les grands investissements miniers devront interpeller les autorités sur certaines conséquences sociales négatives survenues suite à la mise en œuvre de ces projets comme la forte immigration de

population, la dégradation des mœurs, le risque de propagation de maladies (par exemple VIH SIDA), l'insécurité alimentaire suite à la baisse ou l'insuffisance de la production.

Pour l'instant, deux projets sont obtenu le permis environnemental, et qui peuvent donc faire l'objet de suivi concernant le respect du cahier de charges. L'évaluation de la réalisation et la conformité des projets sociaux par rapport au contenu de ce cahier n'est pas encore faisable dans le cadre du CAGF.

xiii. AFGE-13 : Les exigences environnementales pour les investissements agricoles à grande échelle sont clairement définies et réalisées.

Madagascar figure parmi les pays les plus avancés en matière de législation environnementale suite à l'adoption de la Charte de l'Environnement en 1990. Les réglementations en matière environnementale existent et sont appliquées à tout investissement à grande échelle. Le décret MECIE 99 – 954, modifié par le décret 2004 – 167 demande toujours aux investisseurs de procéder à une étude d'impact environnemental lorsque la superficie du projet agricole est supérieure à 1.000 ha⁴⁸. Ce décret stipule en détail toutes les dispositions générales, les règles et procédures applicables, le système de suivi et de contrôle, les manquements et sanctions, des dispositions diverses. En outre, un guide d'évaluation détaillée élaboré par l'ONE suivant ce décret permet aux investisseurs de bien mener l'étude d'impact environnemental (EIE).

Un document d'EIE doit comprendre les informations précises et chiffrées suivantes:

- La présentation de projet qui s'articule sur la présentation du promoteur, le contexte et la justification du projet, la description technique et le plan d'aménagement ;
- La description du milieu récepteur concernant sa délimitation et sa localisation géographique et administrative, sa situation foncière, son milieu physique, son milieu biologique et son milieu humain et les activités socio-économiques ;
- L'analyse d'impacts qui relève la détermination des impacts, l'évaluation des impacts et les mesures d'atténuation correspondantes sur tous les aspects physique, biologique, humain et social.

L'EIE et le Plan de Gestion Environnemental du Projet (PGEP) sont concrétisés par l'octroi d'un permis environnemental annexé au cahier des charges environnementales qui mentionne toutes les dispositions à suivre et à respecter par les investisseurs lors de la mise en œuvre du projet. L'**Annexe 5 – K** montre quelques statistiques sur l'évolution annuelle du nombre de réalisation par secteur des études d'impacts.

xiv. Pour les transferts de terrains domaniaux et communautaires, les institutions publiques ont des procédures en place pour identifier et sélectionner les investissements bénéfiques sur les plans économique, environnemental et social, et les appliquent de manière efficace (AFGE 14).

L'**Annexe 5 – D** détaille les dispositions contenues dans la circulaire 321 – 10/MATD/SG/DGSF pour la sélection des projets d'investissement portant sur de grandes superficies. La sélection est remise aux décisions d'un comité interministériel dont les institutions membres sont désignées par le Ministère en charge du foncier (et varient donc selon le projet étudié). Cette sélection constitue la première étape du parcours de l'investisseur avant de soumettre le projet au conseil des ministres. En général, l'approbation ou le choix se base sur le business plan des investisseurs en termes de faisabilité technico-économique, et l'étude d'impact environnemental et social du projet. Chaque institution membre a ses propres critères pour apprécier la qualité d'un projet agricole dans une localité.

⁴⁸ D'autres formes de régulation, la MEC (Mise en Compatibilité) et la PREE, sont mises à disposition pour les superficies de moins de 1.000 ha.

- EDBM considère les aspects économiques et financiers, c'est-à-dire les montants d'investissements, le nombre d'emploi créé, la durée du projet et l'envergure du projet, le bailleur du projet sans oublier l'aspect politique national et international comme critères de décision.
- Le ministère de l'agriculture se focalise beaucoup plus sur l'aspect agricole et technique de mise en œuvre de la culture. La cohérence des techniques et moyens proposés par l'investisseur par rapport aux exigences des plantes, par rapport à leur adaptation sur le terrain constitue les points étudiés. Il en est de même de l'étude des risques d'apparition de maladies des plantes, de croisement des variétés (en cas d'importation de nouvelles variétés).
- L'ONE porte plutôt son attention sur tous les aspects environnementaux. La procédure d'évaluation des impacts environnemental et social des projets est celle définie par le décret MECIE et mise en œuvre par l'ONE et le Ministère de l'environnement à travers le Comité Technique Environnemental (CTE) composé notamment des membres des Cellules environnementales sectoriel concerné, de l'ONE et du Ministère de l'environnement. Après la recevabilité administrative du dossier, le CTE se charge de l'évaluation technique suivant des critères d'évaluation de conformité, de pertinence et d'impacts du projet. Ce document d'EIE permet d'évaluer entièrement les aspects environnementaux du projet et en partie les volets économique et social.
- Les Communes et les maires étudient de près les avantages apportés par le projet en matière d'infrastructures sociales. L'accord est délibéré par les conseillers communaux et dont la concrétisation est promulguée sous forme d'arrêté communal. A ce niveau, ce sont les avantages socio-économiques obtenus par la zone d'insertion du projet qui priment la plupart de temps.

Toutefois, la capacité ou la volonté de mener une réflexion multidimensionnelle (économique, social, environnemental, agricole) sur ces projets s'avère être insuffisante. Cette insuffisance de réflexion commune peut handicaper la prise d'une bonne décision sur les avantages ou non du projet car la priorisation des critères de choix des projets (économique, environnemental, social) peuvent se trouver biaiser. L'expérience des grands projets miniers à Madagascar a montré que ces projets sont restés à l'étude durant 10 voire 20 ans à cause des considérations d'ordre environnemental (en voulant s'assurer d'un risque la plus réduite possible) mais a ensuite démarré suite à la priorisation de la promotion des investissements privés et l'augmentation des IDE dans la politique de l'Etat. D'ailleurs, l'amélioration de ces indicateurs de performances macro économiques (comme l'IDE, rentrée de devise, recette fiscale) est un défi fortement souhaité par les bailleurs, que les décideurs économiques y mettaient leur priorité. Par conséquent, certains impacts sociaux et économiques de ces investissements n'ont pas été suffisamment prévus comme la forte immigration, la dégradation des mœurs, l'inflation (augmentation du coût de la vie, des prix des denrées alimentaires, des loyers...), la propagation de maladies.

xv. Le respect et la cohérence avec les mesures de régulation liées à l'investissement agricole sont vérifiés (AFGE 15).

Le suivi et le contrôle externe de l'investisseur et de ses activités devront porter sur ses engagements en matière environnementale et sociale tel qu'il est stipulé dans le cahier de charges environnementales et le Plan de Gestion Environnemental du Projet (PGEP). Cependant, sa mise en œuvre reste irrégulière suivant les circonstances et la disponibilité des moyens matériels et financiers des institutions responsables (ONE, Ministère de l'environnement, Ministères sectoriels concernés, autorités locales) surtout depuis 2009. Le contrôle n'est pas effectué de manière systématique et quelquefois les vérifications ou descentes ne sont réalisées que lorsque des événements nécessitant une intervention urgente l'obligent.

Suivant la catégorisation des activités, les travaux de suivi et de contrôle sont assurés, soit conjointement par le Ministère de l'environnement, les cellules environnementales des Ministères sectoriels concernés et l'ONE, soit par les Cellules environnementales des Ministères sectoriels concernés (art.33 nouveau Décret MECIE). Le comité de suivi délégué par l'ONE effectue la vérification suivant une grille de suivi de cahier des charges.

Un rapport de suivi et de contrôle est établi pour mettre en exergue les points respectés, les points non respectés par le promoteur par rapport au cahier des charges, des recommandations et l'avis du comité d'évaluation ou de suivi. Le promoteur, tenu comme premier responsable de son exécution, adresse périodiquement un rapport d'activités et des résultats à l'ONE, au Ministère de l'environnement, au Ministère de l'Agriculture et à la Commune d'implantation. Un responsable environnemental est souvent nommé au sein des grands projets pour réaliser les activités de suivi et d'évaluation internes. Dans la pratique, les rapports ne sont établis que de manière sporadique.

Conformément au décret MECIE, à la fin des activités, le cahier des charges stipule qu'un audit environnemental doit être entrepris par le promoteur moyennant des organismes ou institutions compétentes et approuvée par l'ONE et le Ministère de l'environnement pour obtenir un quitus environnemental qui le libère de tous ses engagements.

xvi. Il existe des voies pour engager des plaintes si les investisseurs agricoles ne se conforment pas aux exigences (AFGE 16)

Du point de vue des dispositions juridiques, les voies pour engager des plaintes n'existent que concernant le volet environnemental. Pour les exigences ou engagements économiques et sociaux (ou fonciers), les plaignants se remettent aux dispositions du droit commun. Pour les plaintes portant sur l'environnement, le cahier des charges environnementales mentionne la procédure d'engagement et d'enregistrement de toutes plaintes concernant le promoteur, la conduite de ses activités et du PGEP. Celles-ci sont enregistrées dans un registre ouvert à cet effet au niveau des lieux d'implantation. Une copie de toute plainte est annexée au rapport environnemental.

Les plaintes sont adressées à l'ONE, à la Direction régionale du ministère de l'environnement en passant par le Fokontany et la Commune. Le Ministère en charge de l'environnement au niveau central accepte également, de recevoir les plaintes qui lui sont adressées afin d'éviter le blocage éventuel, en suivant la voie hiérarchique, c'est-à-dire en passant par le Fokontany et la Commune. L'ONE peut traiter le dossier de plainte lorsque le promoteur possède un permis environnemental, sinon le pouvoir revient au Ministère de l'environnement. La population locale est sensibilisée sur ce processus d'engagement des plaintes envers le promoteur. Les dispositions liées à cette procédure sont présentées à l'**Annexe 5 – K**.

Pour les autres types de plaintes, il n'existe pas de disposition spéciale. Le plaignant se remet aux dispositions de droit commun (civil, pénal, administratif) et n'est pas appuyé. A un certain moment, l'idée d'un *task – force*, comité extra – constitutionnel créé par le ministre de la population, pour l'appui juridique à la population victime de conflits mais qui n'ont pas d'appui ou de recours, a fait son chemin. Les *task – force*, jugés abusifs et extra – légaux ont été supprimés et remplacés par des initiatives plus institutionnelles (ex. comité interministériel de résolution des litiges fonciers).

XI. Bibliographie

- Andrianirina – Ratsialonana, R., Burnod, P., Ramarojohn, L., Teyssier, A., 2011. *Current status of large – scale land acquisition in Madagascar*. ILC – CIRAD – Observatoire du Foncier. Commercial Pressure on Land initiative.
- Andrianirina – Ratsialonana, R., Legendre, R., 2011. Evaluation de la réforme foncière. Rapport final synthétique. Observatoire du Foncier.
- Fauroux, E., Samisoa, 2008. *Analyse des besoins en sécurisation foncière dans le Menabe*. SAHA – Intercoopération Suisse.
- Raparison, E., 2010. *Rapport de diagnostic et d'analyse de l'usage du certificat foncier et la gestion foncière en milieu urbain*. PNUD – UN Habitat. ONG Concept Terra.
- Banque Mondiale, 2011. *L'urbanisation ou le nouveau défi malgache*.
- Banque Mondiale, 2011. *Doing Business*.
- FTHM Conseils, Millennium Challenge Account, 2008. *Analyse institutionnelle et politique pour l'amélioration de la fiscalité foncière et établissement de la situation de référence des recettes fiscales foncières communales*.
- FTHM Conseils, Millennium Challenge Account, 2009. *Etude de conception d'un fonds national foncier*.
- MCA Madagascar – Cabinet ECR, 2006. *Les données de référence sur les coûts et temps moyens requis pour l'exécution des procédures foncières*.
- PIDCP, 2006. *La Violence contre les Femmes à Madagascar. Rapport sur la mise en œuvre du Pacte international relatif aux droits civils et politiques*.
- MAEP, Mars 2005. *Lettre de Politique Foncière*.
- Observatoire du Foncier, 2011. *Evaluation de la réforme foncière à Madagascar. Rapport final synthétique*.
- Observatoire du Foncier, 2011. *Inventaire des litiges fonciers au niveau des 39 Tribunaux de Première Instance de Madagascar. Rapport provisoire*.
- Observatoire du Foncier, 2011. *Impacts de la réforme foncière au niveau des ménages. Rapport provisoire*.
- Sites web www.observatoire-foncier.mg, www.foncier.gov.mg
- Plateforme Agrocarburant Durable (PAD), World Wildlife Fund for nature (WWF), UNDP, 2011. *Première phase de l'Etude Stratégique du développement du secteur agrocarburant à Madagascar*.
- Plateforme Agrocarburant Durable (PAD), World Wildlife Fund for nature (WWF), UNDP, 2011. *Potentiel de production d'agrocarburant durable de Madagascar, besoins en Agrocarburant à l'échelle nationale et les opportunités à l'exportation. Rapport final provisoire*.
- SAHA, Observatoire du Foncier, SIF, ONG EFA, ONG Hardi, FVTM, 2011. *Accès de la femme à la sécurisation foncière : propositions d'amélioration de la politique et des stratégies dans la réforme foncière. Enquêtes menées dans quatre Régions de Madagascar*.

Annexes 1 : tenures et régimes fonciers

Annexe 1 – A : la procédure de certification foncière

Critères pour la formalisation	Applicable	Limites
Types de terrains occupés	Propriétés privées non – titrées (non titrées ni cadastrées)	Domaine public, domaine privé Etat, propriété privée, terrains à statut spécifique
Durée d'occupation minimale		Durée d'occupation minimale non – spécifiée
Publicité de la demande	Oui (affichage pendant 15 jours au niveau Chef – lieu de la Commune et sur le lieu où est situé le terrain)	Pas de publicité hors de la Commune (journaux, District)
Procédure contradictoire	Oui – Attestation d'occupation par une Commission de Reconnaissance locale ; convocation et présence des voisins et ayant – droit ; possibilité d'oppositions	Pas de convocation des ayant – droit résidant hors de la Commune
Résolution des litiges	<ol style="list-style-type: none"> 1. Médiation sociale par la CRL. 2. Résolution administrative par le Conseil communal (sentence arbitrale) 3. Résolution juridique par le TPI 	
Possibilité d'annulation	Oui, en cas de preuves contraires attestant une propriété antérieure au CF. Décision du tribunal	Absence de délai établi pour la possibilité de recours à la prescription.
Bornage du terrain	Pas de bornage en général. Peut être matérialisé à la demande de l'occupant.	
Délai	Délai minimum annoncé 45 jours.	Délai moyen réel 06 mois.
Coûts	Selon délibération de la Commune	Coût moyen réel 14 USD

Annexe 1 – B : Les procédures d'une opération cadastrale

Phases	Activités	Documents
<i>Physique</i>	Délimitation collective	
	Bornage	
	Enquête parcellaire	Procès – verbal collectif de bornage –PVCB)
<i>Juridique</i>	Jugement par un Tribunal Terrier Ambulant sur la base des enquêtes contenues dans les PVCB	Jugement
	Le jugement prononcé peut faire l'objet d'un recours en cour d'appel au niveau du tribunal en charge de la juridiction dans laquelle se trouve le terrain.	
<i>Administrative</i>	Inscription dans une matrice cadastrale	Matrice cadastrale et Titre (ou extrait) cadastral
	Transformation du jugement en immatriculation foncière	Inscription dans le livre foncier – duplicata du titre foncier

Annexes 2 : Valorisation et Fiscalité Foncière

Annexe 2 – A : les étapes et les institutions responsables avant et après 2006

Avant 2006		Après 2006	
Étapes	Responsables	Étapes	Responsables
Recensement	Centre fiscal et Commune	Recensement	Commune
Catégorisation, délibération valeur locative/ vénale et vote des taux	Commune (conseil communal ou municipal)	Catégorisation, délibération valeur locative et vote des taux	Commune (Commission Communale des Impôts et Conseil Communal ou Municipal)
Edition des rôles	Imprimerie Nationale	Edition avis d'imposition	Commune
Outils		Outils : logiciel HETRA, 03 Cahiers ⁴⁹	
Homologation	Centre Fiscal	Homologation	Centre Fiscal
Recouvrement	Délégué Administratif d'Arrondissement	Recouvrement	La commune : Agents de recouvrement. <i>Appui facultatif des CAA.</i>
			Existence des régisseurs auxiliaires pour le recouvrement assuré par le chef Fokontany.
Versement des recettes	Percepteur du trésor	Versement des recettes	Compte communal pour les CR de 2 ^{ème} catégorie. Centre fiscal pour les CR de 1 ^{ère} catégorie. Trésor pour les CU.

⁴⁹ 03 cahiers signés par le propriétaire, l'agent recenseur et le chef Fokontany en tant que superviseur. 02 cahiers sont utilisés par l'administration (Commune et Fokontany), et un cahier reste au propriétaire

Annexe 2 – B : Présentation succincte des différentes étapes jusqu'au recouvrement des impôts fonciers

ETAPES	ACTIVITES	RESPONSABLES	DUREE
Evaluation des valeurs locatives et valeurs vénales	Constitution du CCI (Commission communale des impôts) présidée par le maire, les membres sont composés de l'adjoint du district, 02 représentants des contribuables par tranche de 50 000 habitants et 1 représentant du service fiscal assurant le secrétariat ; Catégorisation du terrain et de la propriété bâtie ; Estimation des valeurs vénales et des valeurs locatives ; Rédaction du rapport adressé conseil communal pour délibération,	Commission présidée par le maire	07 jours
Délibération	Délibération des taux à appliquer et détermination des valeurs forfaitaires par hectare ; Rédaction du PV de délibération.	Conseil communal	
Collecte de données sur terrain	Une campagne de sensibilisation préalable est nécessaire, pour obtenir l'adhésion de la population, par les voies les plus adaptées au contexte : <ul style="list-style-type: none"> ✓ Recrutement et formation des agents recenseurs, ✓ Assemblée générale au niveau du fokontany, ✓ Recensement proprement dit (3 cahiers signés par le propriétaire, l'agent recenseur et le chef fokontany en tant que superviseur) dont 2 cahiers sont utilisés par l'administration (commune et fokontany), et 1 cahier est gardé par le propriétaire. 	Commune	1 à 2 mois
Edition des avis d'imposition	Paramétrage du logiciel hetra, par rapport au contenu de la délibération communale, par l'administrateur (personnel ayant bénéficié de la formation en logiciel Hetra) ; Saisie des données de recensement ; Calcul et liquidation (si la commune utilise le logiciel Excel ou a établi une base de données manuelle, calcul automatique pour hetra 4.0) ; Impression des avis d'imposition.	Commune	
Homologation des avis d'imposition	Signature de l'état récapitulatif des avis d'imposition par le chef de centre fiscal et apposition de cachet sur les avis d'imposition.	Centre fiscal	1 jour à 1 semaine
Emission des avis d'imposition	Emission des avis d'imposition par le chef fokontany pour chaque contribuable.	Commune/ fkt	5 à 10 jours
Recouvrement	Séance de sensibilisation, lancement officiel du « iray volan'ny hetra » (mois de l'impôt), recouvrement sur place et collecte de fonds, recouvrement par le régisseur auxiliaire (chef fokontany) au niveau des fokontany.	Régisseur de la commune/ (CAA : facultatif après 2006)	
Versement des fonds – encaissement	Les Communes urbaines sont tenues de déposer les montants des sommes perçues dans le cadre des impôts fonciers au Trésor, versement au Secrétaire Trésorier de la Commune pour les communes rurales. *Les Communes rurales ont la possibilité d'ouvrir un compte bancaire ou CCP pour recevoir les sommes recouvrées sur les impôts fonciers.	CAA – Trésor (avant 2006) Régisseur (après 2006)	
Contrôle	Les attributions du Chef de district comportent des contrôles sur les écritures comptables des CAA (suivi et rapprochement et contrôle de légalité) – Dans la pratique, le contrôle n'est effectué que pour les Communes urbaines.	District	

Annexe 2 – C Catégorisation des parcelles en vue de l'imposition

Catégorie	TYPE D'AFFECTION	Exemple de tarif ou taux
1	Plantation unique ou associé : cacao, café, cannes à sucre, cocotiers, coton, girofle, palmiers à huile, plantes à parfum, poivre, sisal, vanille	2000 Ariary /ha
2	Bois, forêts, lacs, marécages	0 à 0,5ha : 500 Ariary +0,5ha à 1ha : 1 000 Ariary +1ha à 2ha : 2 000 Ariary +2ha à 5ha: 4 000 Ariary +5ha: 2000 Ariary/ha
3	Plantation unique ou associée : cultures maraîchères et vivrières, riz et autres plantations	2000 Ariary/ha
4	Pâturages naturels et artificiels, terrains non exploitables, terrains en jachères	0 à 0,5ha : 500 Ariary +0,5ha à 1ha : 1 000 Ariary +1ha à 2ha : 2 000 Ariary +2ha à 5ha: 4 000 Ariary +5ha: 2000 Ariary/ha
5	Terrains exploitables non exploités	0 à 0,5ha : 500 Ariary +0,5ha à 1ha : 1 000 Ariary +1ha à 2ha : 2 000 Ariary +2ha à 5ha: 4 000 Ariary +5ha: 2000 Ariary/ha
6	Terrains à usage autres qu'agricole, terrains non bâtis situés dans le périmètre urbanisé de la commune fixé par arrêté du Maire en conformité, s'il existe, avec le schéma d'urbanisme ainsi que les terrains d'implantation d'une construction hors d'état d'usage et les terrains d'implantation d'une construction de caractéristique sans rapport avec la surface et la localisation du terrain, à l'exclusion des terrains destinés à la culture rizicole, maraîchère, vivrière et à la culture d'arbres fruitiers qui restent soumis au taux fixé pour leur catégorie : 1% de la valeur vénale. Cette dernière est déterminée D'après les actes translatifs les plus récents ou à défaut par comparaison avec des valeurs types fixées par la commission prévue à l'article 10.02.08 du CGI	1% de la Valeur Vénale

Source : Guide de la relance fiscale MATD/GTZ/ MFB

Annexe 2 – D: Fréquence des mises à jour des registres fiscaux (périodicité des recensements)

Communes	Dernier recensement	Avant dernier recensement	Délai entre les deux recensements (ans)	Nouveau recensement en 2011
Sabotsy Namehana, Région Analamanga	Année 2003	Année 1998	5	Non
Ambohidratrimo, Région Analamanga	Année 2003	Année 1998	5	Non
Ambatoasana, Région Itasy	Année 2008	Année 2003	5	Non
Arivonimamo II, Région Itasy	Année 2008	Année 2005	3	Non
Soavinandriana, Région Itasy	Année 2007	Année 2003	4	Non
Mahajanga , Région Boeny	Année 2008	Année 2004	4	Non
Anjajaja, Région Boeny	Année 2008	Année 2004	4	Non
Fenomby, Vatovavy Fitovinany	Année 2008	Néant		Non
Bealanana, Sofia	Année 2007	Année 2003	4	Non
Bezaha, Sud Ouest	Année 2008	Année 2003	5	Non
Toliara, Sud Ouest	Année 2008	Année 2004	4	Non
Antananarivo, Analamanga	Année 2007	Année 1999	8	Non

(Source : Enquête consultants d'investigation – 2011)

Annexe 2 – E : Taux de déclaration et de recensement des biens fonciers

Région	District	Commune	Taux estimé de déclaration des biens fonciers imposables par les contribuables	Pourcentage des contribuables recensés
AMORON' I MANIA	Ambatofinandrahana	Soavina	55%	85%
AMORON' I MANIA	Fandriana	Ambohimahazo	45%	95%
ANTSINANANA	TOAMASINAI	Toamasina Suburbaine	45%	75%
ANTSINANANA	VATOMANDRY	Ampasimadinika	75%	95%
BOENY	MAHAJANGA-II	Boanamary	45%	95%
BOENY	AMBATO-BOINA	Ambondromamy	20%	95%
BOENY	AMBATO-BOINA	Manerinerina	55%	95%
DIANA	ANTSIRANANA-II	Mahavanona	25%	95%
DIANA	AMBILOBE	Beramanja	30%	95%
MENABE	Morondava	Analaiva	80%	75%
MENABE	Mahabo	Mahabo	45%	90%
VAKINANKARATRA	Antanifotsy	Antsahalava	30%	95%
VAKINANKARATRA	Ambatolampy	Ambatolampy	50%	95%
ALAO TRA MANGORO	Amparafaravola	Ambohimandroso	95%	95%
Moyenne			50%	91%

(Source : Données d'enquête FTHM Conseils – 2008 « Analyse institutionnelle et politique pour l'amélioration de la fiscalité foncière et établissement de la situation de référence des recettes fiscales foncières communales »)

Annexe 2 – F : Tableau des recettes et du taux de recouvrement pour quelques Communes

Localités et années	Montant émis	Montant recouvré	% recouvrement
CU TULEAR IFPB Exercice 2007/2008	200 000 000	122 068 102	61,03%
CU TULEAR IFPB Exercice 2006/2007	175 000 000	119 834 593	68,47%
CU MAHAJANGA IFPB Exercice 2004/2006	513 957 811	252 558 868	49,14 %
CU MAHAJANGA IFPB Exercice 2002/2004	438 919 928	288 677 637	65,77%
CR FANJAKANA IFT/IFPB 2008, Région Haute Matsiatra	5 426 800	2867960	53%
CR Ambatondrakalavao,, IFT/IFPB 2008, Région Vakinankaratra	4910000	1251062	25%
CR IABOHAZO, IFT/IFPB 2008, Région Atsimo Atsinana	5 346 000	1 069 200	20 %
CR AMBOHIDRATRIMO IFPB 2008/2010, Région Analamanga	42 995 900	16 593 060	38 ,59%
CR AMBOHIDRATRIMO IFPB 2007/2009, Région Analamanga	42 474 200	25 462 180	59,95%
CR AMBOHIDRATRIMO IFPB 2006/2008, Région Analamanga	42 996 900	19 004 959	44,20%
CR AMBOHIDRATRIMO IFPB 2007, Région Analamanga	55 554 032	38 520 128	69,34%
CR SABOTSY NAMEHANA IFPB 2006(6497 titres émis), Analamanga	13 856 736	6 582 215	47,50%
CR SABOTSY NAMEHANA IFPB 2007(6699 titres émis), Analamanga	14 921 884	9 911 512	66,42%
CR SABOTSY NAMEHANA IFPB 2008 (6882 titres émis), Analamanga	65 114 390	40 233 670	61,79%
CU AMBALAVAO IFPB/IFT 2009, Région Haute Matsiatra	26 700 000	2 130 166	8%
CU AMBALAVAO IFPB/IFT 2008, Région Haute Matsiatra	22 752 982	4 649 852	20%
Alatsinainikely, IFT/IFPB 2008. Région Itasy	27 471 500	41207257	15%
CR AMBOHIBARY SAMBAINA IFPB/IFT 2009, Région Vakinankaratra	10 000 000	5 163 165	52%
CR AMBOHIBARY SAMBAINA IFPB/IFT 2008, Région Vakinankaratra	6 000 000	7 887 775	131%
CR AMBOHIBARY SAMBAINA IFPB/IFT 2007, Région Vakinankaratra	588 000	537 555	91%
CR ALAKAMISY ITENINA IFPB IFT 2009, Région Haute Matsiatra	6 193 400	4 317 402	70%
CR ALAKAMISY ITENINA, IFPB IFT 2008, Région Haute Matsiatra	7 500 000	12 985 410	173%
CR ALAKAMISY ITENINA IFPB IFT 2007, Région Haute Matsiatra	5 000 000	7 056 226	141%
CR MALAIMBADY IFPB IFT 2009, Région Menabe	4 000 000	11 000	0,2%
CR MALAIMBADY IFPB IFT 2008, Région Menabe	4 000 000	13 000	0,2%
Commune Fanambana, IFT/IFPB 2008, Région SAVA	35 254 608	3 224 543	09%
CR BEMANEVIKY H.S, 2008, Région DIANA	9 966 816	7724500	78%

(Source : RRI et Rapport provisoire « Renforcement de la fiscalité locale – FDL, FTHM. 2011)

Annexe 2 – G : Situation du recouvrement dans quelques Communes en 2008

Commune	Catégorie	Montant à recouvrer (Ar)	Montant recouverts (Ar)	Taux de recouvrement (%)
Soavina	CR2	22 076 000 Ar	4 760 384 Ar	21,56%
Toamasina Suburbaine	CR2	4 700 000 Ar	3 055 272 Ar	65,01%
Ampasimadinika	CR2	3 000 000 Ar	1 145 110 Ar	38,17%
Ambondromamy	CR2	11 428 500 Ar	6 136 395 Ar	53,69%
Manerinerina	CR2	26 689 520 Ar	17 462 779 Ar	65,43%
Mahavanona	CR2	16 684 240 Ar	7 904 036 Ar	47,37%
Beramanja	CR2	28 179 000 Ar	14 676 713 Ar	52,08%
Antsahalava	CR2	12 550 140 Ar	7 997 460 Ar	63,72%
Aambohimandroso	CR2	13 763 610 Ar	9 628 700 Ar	69,96%
Amparafaravola	CR1	60 000 000 Ar	6 433 834 Ar	10,72%
Moyenne				48 %

(Source : données d'enquête FTHM Conseils. 2008)

Annexe 2 – H : Recettes fiscales sur 3 années pour quelques Communes

Catégorie	Nom de la Commune	Année 1 : 2007	Année 2 : 2008	Année 3 : 2009	Moyenne
Commune Urbaine catégorie 1	Tuléar	119 834 593	122 068 102	47 821 365	96 574 687
	Mahajanga	252 558 868	288 677 637	152 847 693	231 361 399
CU Catégorie 2	Ambalavao	4 649 852	2 130 166	1 584 739	2 788 252
Commune Rurale 1 ^{ère} Catégorie	Ambohidratrimo	38 520 128	19 004 959	25 462 180	27 662 422
	Soavinandriana	8 791 758	21 172 912	4 351 224	11 438 631
	Bezaha	3 467 892	5 236 100	4 129 394	4 277 795
Commune Rurale 2 ^{ème} Catégorie	Mitsinjo Betanimena	6 534 302	4 280 421	2 505 785	4 440 169
	Tsiamalao	3 459 863	1 288 600	1 149 546	1 966 003
	Bemanevika	4 349 874	8 094 757	4 596 845	5 680 492

(Source : Consultant d'investigation – Plans Communaux de Développement)

Annexe 2 – I : Estimation des coûts de la relance fiscale et amortissement des équipements (Tableau en milliers d'Ariary)

Catégorie Communes	Année 1			Année 2			Année 3			Année 4			Année 5		
	CU	CR1	CR2	CU	CR1	CR2	CU	CR1	CR2	CU	CR1	CR2	CU	CR1	CR2
Agents recenseurs	8 000	3 000	1 500	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Equipements	4 000	1 500	1 000	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Edition Avis d'Imposition	2 000	400	200	2 000	400	200	2 000	400	200	2 000	400	200	2 000	400	200
Autres frais	1 000	1 000	400	1 000	1 000	400	1 000	1 000	400	1 000	1 000	400	1 000	1 000	400
Recouvrement	-	-	-	1 000	1 000	500	1 000	1 000	500	1 000	1 000	500	1 000	1 000	500
TOTAL	15 000	5 900	3 100	4 000	2 400	1 100	4 000	2 400	1 100	4 000	2 400	1 100	4 000	2 400	1 100

CU : Commune Urbaine, CR1 : Commune Rurale 1^{ère} catégorie, CR2 : Commune Rurale 2^{ème} catégorie

Investissement
Fonctionnement

Annexes 3
Aménagement du Territoire et
Foncier Urbain

Annexe 3 – A : Les différents plans et schémas de gestion de l'espace

Echelle Nationale

SNAT : Schéma National d'Aménagement du Territoire

Modalité d'élaboration	Contenu	Nature ; outil opérationnel et/ ou réglementaire	Effets sur le foncier (en termes de restrictions)
La procédure d'instruction du schéma national d'aménagement du territoire et des schémas régionaux d'aménagement du territoire est définie par voie réglementaire. Le SNAT a été élaboré en 2009.	Il contient les orientations stratégiques à l'échelle nationale sur la promotion des zones significatives (pôles urbains, zones de croissance agricole) la gestion durable des ressources naturelles, etc.	Il s'agit d'un outil de coordination, de programmation, un référentiel pour assurer l'intégration territoriale.	Le SNAT ne comporte pas des prescriptions particulières

Echelle Régionale

SRAT : Schéma Régional d'Aménagement du Territoire, à l'échelle de chaque Région administrative (22 en tout).

Modalité d'élaboration	Contenu	Nature ; outil opérationnel et/ ou réglementaire	Effets sur le foncier (en termes de restrictions)
L'élaboration d'un SRAT peut être initiée par la Région, le Ministère ou un projet particulier. Sur les 22 Régions, environ 5 ont pu être dotées d'un SRAT. L'approbation et la validation d'un SRAT sont réalisées au niveau de la Région par un atelier de validation publique et notamment par le Comité Régional d'aménagement du territoire dont le statut et les attributions sont définis par arrêté régional.	Le SRAT est un document opérationnel qui vise à harmoniser, à coordonner les usages futurs des territoires de la Région. Ainsi, toute intervention d'aménagement sur la Région devrait s'aligner sur ces orientations (20 ans) du SRAT. Logiquement, les différents schémas d'aménagement sectoriels de la Région s'inspirent du SRAT.	Il s'agit d'un outil opérationnel. Par contre, dans sa mise en œuvre, la Région peut sortir des décrets d'application sur des aspects particuliers visant à réaliser les objectifs du SRAT (ex constitution d'une réserve foncière sur une zone destinée à être une zone d'accueil de nouveaux migrants ; instruction à l'élaboration d'un PUDi pour une ville destinée à être le pôle urbain du territoire, etc...)	Le SRAT pourrait prévoir la mise en place d'une réserve foncière sur le territoire régional. La délimitation de cette réserve foncière est souvent vague et imprécise dans la mesure où les schémas d'aménagement ne sont pas des cartes géoréférencées.

Échelle communale

PUDi : Plan d'Urbanisme Directeur.

Modalité d'élaboration	Contenu	Nature : opérationnel et/ou réglementaire	Effets sur le foncier
L'instruction d'élaboration d'un PUDi est fixée par voie réglementaire. L'initiateur peut être la commune ou le groupement de commune concerné. Pour que le PUDi puisse être opposable au tiers, son approbation devrait passer par les étapes suivantes : délibération du Conseil Municipal, enquête commodo incommodo, avis du Comité National de l'Aménagement du Territoire et de l'Urbanisme, avis du Comité Régional de l'Aménagement du Territoire et de l'Urbanisme, approbation en Conseil des Ministres.	<p>Le PUDi fixe les orientations stratégiques des quinze prochaines années (parfois 20) d'une agglomération qui peut comprendre une ou plusieurs communes urbaines et/ou partie ou totalité d'une ou plusieurs communes rurales limitrophes.</p> <p>Le PUDi détermine la destination générale des sols en tenant compte des besoins, la nature et le tracé des équipements et infrastructures, en particulier de transports, la localisation des services et activités importants.</p> <p>Il contient : l'analyse de l'existant (occupation du sol, voirie et réseaux divers comme assainissement et électricité, équipements, zoning du territoire, etc.) , l'étude sur les besoins dans l'avenir, des outils cartographiques schématisant la situation dans l'avenir par thématique avec des affectations précises, et enfin des Prescriptions et règlements</p> <p>Les documents cartographiques d'un PUDi sont généralement à l'échelle de 1/10000.</p> <p>A ce jour, 12 villes de Madagascar sont dotées d'un PUDi.</p>	Fixe par voie réglementaire l'occupation et l'affectation de chacune des zones identifiées/ caractérisées au sein d'une Commune.	<p>Le PUDi Indique :</p> <ul style="list-style-type: none">- les territoires dans lesquels l'Etat, les communes ou les établissements publics peuvent constituer des réserves foncières ;- les périmètres d'aménagement foncier ;- les prescriptions techniques sur le foncier dans chaque quartier/ secteur <p>-détermine également, la part des logements sociaux (donc les réserves foncières nécessaires) à prévoir dans chacun des secteurs et les parties du territoire, dans lesquelles sera établi un plan d'urbanisme de détail.</p> <p>La majorité des prescriptions techniques stipulées dans le PUDi est issue des principes qui régissent les constructions à Madagascar qui sont édictés par le TBM, qui est le recueil des prescriptions techniques sur les travaux de Bâtiments à Madagascar.</p> <p>A noter que peu sinon aucun des PUDi élaboré jusqu'à maintenant n'a pu réaliser une étude sur la situation foncière de ses zones d'application (statut foncier et mode d'occupations foncières) du moins celles des zones à affectation spécifique.</p>

PSU : Plan Simplifié d'Urbanisme

Outre les communes concernées par les PUDI, des plans sommaires d'urbanisme peuvent être établis dans les autres communes sur demande du conseil communal. Ses objectifs, son contenu sont les mêmes que ceux du PUDI. A ce jour, 15 petites villes et villes moyennes de Madagascar sont dotées d'un PSU. Il est à noter que l'élaboration d'un PSU ne figure plus dans le cadre du nouveau projet de loi sur l'urbanisme et l'habitat.

PUDé : Le Plan d'Urbanisme de Détail

Modalité d'élaboration	Modalité d'élaboration	Nature : opérationnel et/ou réglementaire	Effets sur le foncier
Il étudie des secteurs particuliers du Plan d'urbanisme directeur ou de la commune en fonction des nécessités propres aux secteurs ou quartiers intéressés. Il donne des perspectives d'aménagement sur dix ans. L'élaboration d'un PUDé est souvent prescrite par le PUDI de la ville dont il fait l'objet. Tout comme le PUDI, le PUDé est approuvé par décret, le PUDé est opposable au tiers.	Afin de concrétiser à l'échelle d'un PUDé les impératifs figurant dans le PUDI, le PUDé contient les actions d'assainissement, programmes de viabilisation et de desserte, les affectations du sol, la constitution de réserves foncières. L'échelle des cartographies réalisées dans le cadre d'un PUDé sont à 1/2000. A ce jour 5 PUDé sont réalisés dont 3 compris dans la zone urbaine et périphérique d'Antananarivo.	Il s'agit d'un outil, opérationnel et réglementaire dont la procédure d'approbation est décrétée par conseil de gouvernement.	Destiné à l'usage local, l'élaboration d'un plan d'urbanisme de détail est précédée de l'établissement du Plan Local d'Occupation Foncière (PLOF) du secteur ou du quartier intéressé ou à défaut un plan de repérage. Les projets et les orientations des plans d'urbanisme de détail doivent être cotés et géoréférencés suivant le système de coordonnées nationales. Ceci signifie que l'usage de chaque parcelle du secteur est régi par des prescriptions spécifiques selon divers critères énoncés par le plan lui-même (localisation de la parcelle par rapport à une voie publique, affectation particulière de l'îlot dans lequel la parcelle est localisée etc...) c'est ainsi que les restrictions particulières telles que les surfaces minimales constructibles, la taille minimale de parcelle morcelable etc., y sont mentionnées. L'inventaire parcellaire est souvent réalisé à l'échelle d'un PUDé

SAIC et SAC : Le Schéma d'Aménagement Communal ou intercommunal

Modalité d'élaboration	Contenu	Nature : opérationnel et/ou réglementaire	Effets sur le foncier
Il fixe, selon la spécificité du territoire auquel il s'applique et à défaut de Plan d'urbanisme couvrant le territoire communal, les principes d'utilisation du sol. Le SAC est restitué et validé par un atelier public, il est approuvé par arrêté communal.	<p>Les servitudes d'utilité publique ; les équipements publics et collectifs ; les secteurs où l'Etat et les communes peuvent constituer des réserves foncières, notamment en vue de réaliser des objectifs économiques et sociaux ;</p> <p>Les terres agricoles et les zones forestières à préserver ; les zones d'aménagement concerté.</p> <p>A ce jour 5 SAC sont réalisés dont 3 dans la région de Boeny.</p> <p>La conception des SAC est très récente (2009) et les expériences pilotes ont été menées par la GTZ - projet PLAE.</p>	Le SAC est un document d'orientation qui énonce des principes d'aménagement et peut comporter des règlements communaux d'utilisation du sol et d'aménagement local.	les documents graphiques établis sur la base d'un fond d'image ou de fond de carte géoréférencée permettent de gérer les différents secteurs de la commune avec une caractérisation relativement précise de chaque parcelle. En effet, un SAC comprend : un plan local d'occupation foncière ou à défaut un plan de repérage ; la répartition en zone du territoire selon leur affectation ; un plan de voirie ; un plan d'adduction d'eau des quartiers ; un plan qui indique le périmètre des réserves foncières et des zones d'aménagement concerté.

Annexe 3 – B : les types d'aménagement sectoriels

Types	Cadrage juridique	Gestion et contraintes
<i>Aires protégées (AP)</i>	Loi 2001 – 05 portant Code de gestion des aires protégées (COAP) et ses Décrets d'application (2005 – 013 et 2005 – 848).	Il existe deux types d'aires protégées : les anciennes AP créées avant 2006 et les « nouvelles aires protégées » créées après le Sommet de Durban. Les anciennes AP étaient classées en Réserves Naturelles Intégrales (RNI), Parcs Nationaux (PN) et Réserves Spéciales (RS). Les nouvelles sont composées de 6 catégories selon le classement international de l'IUCN, défini par la vocation des zones. Dans les nouvelles AP et les PN, les installations antérieures, sans être formalisées ou reconnues en tant que droit de propriété, font l'objet d'un zonage des zones d'usage contrôlé et d'utilisation contrôlée (ZOC et ZUC).
<i>Réserves forestières touristiques (RFT)</i>	Loi 95 – 017 portant code du tourisme définit les zones d'intérêt touristique comme des étendues de terrains délimitées destinées à l'implantation des entreprises touristiques. Les Réserves Foncières Touristiques (RFT) constituent ainsi les zones d'intérêts touristiques importants (Décret 96 – 1293 relatif à la création et à la gestion des zones d'intérêt touristique). Les RFT sont créées afin de faciliter et d'accélérer l'accès des investisseurs à des biens fonciers sur lesquels leurs droits sont garantis par l'Etat.	Les RFT sont généralement constituées sur les biens immobiliers du domaine privé national, du domaine public ou de terrains cédés par l'Etat ou par les collectivités décentralisées, quelquefois sur de la PPNT. Jusqu'à présent, les RFT font l'objet de plan d'aménagement approuvé par décret interministériel du Ministère chargé du Tourisme et du Ministère chargé des Domaines. Un plan d'aménagement accompagne le type d'exploitation de chaque lot dans le périmètre RFT, celui-ci mentionne les règles d'occupation du sol, la présentation de l'ensemble des parcelles ou lots et l'indication des infrastructures. A ce jour une vingtaine de RFT se répartit dans l'île, couvrant près de 9.600 ha de superficie.
<i>Zone d'aménagement concerté (ZAC)</i>	Pas de cadre juridique	<p>Dans le cas d'Antananarivo, la zone d'aménagement concerté a pour objet l'aménagement et l'équipement de terrains bâtis ou non bâtis, notamment en vue de la réalisation de construction à usage d'habitation, de commerce, d'activité artisanale, d'installations et d'équipements collectifs, publics ou privés.</p> <p>Dans le cadre du nouveau projet de loi sur l'urbanisme et l'habitat, les zones d'aménagement concerté sont créées en vue de la réalisation (i) de la maîtrise de l'occupation des sols, (ii) de la mise à disposition, à des utilisateurs publics ou privés, de parcelles de terrains viabilisés pouvant être affectés à l'habitat, à des activités économiques, sociales, culturelles ou de loisirs, (iii) de la revalorisation des tissus urbains existants par des actions de rénovation, de restructuration et de réhabilitation, (iii) du PLOF des zones.</p>

Annexe 3 – C : Les textes juridiques liés à l'aménagement du territoire et à l'urbanisme

Textes de base

- Délibération n°58 – 44/AR du 28 avril 1958 relative aux dispositions particulières concernant les constructions en cité d'habitations individuelles ou collectives dites « économiques » à Madagascar
- Ordonnance n° 60-167 du 3 octobre 1960 relative à l'Urbanisme
- Ordonnance n°60-167 du 3 octobre 1960 modifiée par l'ordonnance n°92-033 du 17 juillet 1992 relative à l'urbanisme
- Ordonnance n° 62-115 du 1er octobre 1962 relative aux permis de construire des bâtiments et aux lotissements
- Décret n°63-192 du 27 mars 1963 fixant le code de l'urbanisme et de l'habitat, modifié par les décrets n°69-335 du 29 juillet 1969 et n°2010-234 du 20 avril 2010
- Arrêté n°992 du 11 avril 1963 définissant les dérogations admises au Décret n°63-192 du 27 mars 1963
- Arrêté n° 3321 du 27 décembre 1963 fixant les modalités d'enregistrement des permis de construire
- Arrêté n° 180 du 16 janvier 1964 relatif aux constructions de lotissements à usage d'habitation entreprises par tout établissement public ou société d'économie mixte
- Arrêté n° 310 du 2 février 1964 fixant les modalités de demande d'alignement
- Circulaire n°98-001/MinATV/MDB/MI du 12 juin 1998 relative à la gestion de l'espace urbain
- DECRET 2010 – 234 modifiant et complétant certaines dispositions du décret 63 – 192 du 27 mars 1963 fixant le Code de l'Urbanisme et de l'Habitat
- DECRET 2010 – 796 modifiant et complétant certaine disposition du décret modifié 63 – 192 du 27 mars 1963 fixant le Code de l'Urbanisme et de l'Habitat

Texte sur les CTD (collectivités territoriales décentralisées)

- Loi 94 - 007
- Loi n° 94 – 008 du 26 avril 1995 fixant les règles relatives à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions des CTD

Texte sur l'énergie

- Arrêté du 28 Février 1948 sur la sécurité à observer pour les constructions à proximité des lignes d'énergie électrique

Textes sur l'industrie

- Décret du 21 octobre 1924 relatif aux établissements dangereux, insalubres et incommodes à Madagascar et dépendances
- Arrêté n°005-AP/3CG du 04 janvier 1954 fixant la liste des établissements réputés dangereux, insalubres et incommodes et déterminant leur classement

Textes sur l'environnement

- Arrêté interministériel n°4355 /97 portant définition et délimitation des zones sensibles
- Décret n° 99 – 954 du 15 décembre 1999 relatif à la mise en compatibilité des investissements avec l'environnement
- Loi n°99 – 021 du 19 août 1999 sur la politique de gestion et de contrôle de la pollution industrielle

Texte sur les mines

- Loi n°99 – 022 du 19 août 1999 portant code minier, modifié par la Loi 2005 – 021 du 17 octobre 2005,

Textes sur la route

- Loi n°98 – 026 du 20 janvier 1999 portant refonte de la charte routière
- Arrêté du 5 mai 1947 relatif aux servitudes de visibilité à Madagascar et dans ses dépendances

Texte sur le tourisme

- Décret n°96 – 1293 du 30 décembre 1996 relatif à la création et à la gestion des zones d'intérêt touristique

Texte sur le patrimoine

- Ordonnance n°82 – 029 du 06 novembre 1982 relative à la sauvegarde, la protection et la conservation du patrimoine national

Textes spécifiques pour Antananarivo

- Décret n° 92-527 du 19 mai 1992 portant réglementation de l'usage du sol et de la construction dans la plaine d'Antananarivo et tenant lieu de Plan Directeur d'Urbanisme provisoire
- Décret n° 96-172 du 6 mars 1996 portant réorganisation de l'Autorité pour la Protection contre les Inondations de la Plaine d'Antananarivo
- Arrêté n°391/CUA/CAB du 07 juillet 2000 régissant l'élimination des déchets hospitaliers pour la CUA
- Arrêté n°515-CUA portant création de la ZPPAUP de la CUA

Textes sur le foncier

- Loi Cadre 2005 – 019 du 17 octobre 2005 fixant les principes régissant les statuts des terres
Portant application de la loi n°2006-031, fixant le régime juridique de la propriété foncière privée non titrée
- Loi 2006 – 031 du 24 novembre 2006 fixant le régime juridique de la propriété foncière privée non titrée, et son décret d'application 2007 – 1109
- Loi 2008 – 013 sur le Domaine Public et son décret fixant les règles relatives à la délimitation, l'utilisation, la conservation et la police du domaine public
- Loi 2008 – 014 du 23 juillet 2008 et son décret sur le Domaine privé de l'Etat, des Collectivités Décentralisées et des personnes morales de droit public.
- Circulaire 321 – 10/MATD/SG/DGSF sur les procédures d'acquisition de terrains de grande superficie

Texte sur l'investissement

- Loi n° 2007 – 036 du 14 janvier 2008 sur les investissements a Madagascar

Annexe 3 – D : étapes pour la demande de permis de construire

Etapes	Agence	Justification	Efficienc e et transparence du processus	Durée estimée (jours)	Cout	Commentaires
1.1. demande de plan officiel du terrain avec coordonnées laborde	Circonscription topographique	Pour repérage afin de procéder à la délivrance du certificat de situation juridique du terrain	Des affichages informent le public sur la procédure	Si la matrice est disponible, accessible et exploitable la durée de cette procédure est de 11 jours	Varie de 2400 Ar à 11 920 Ar selon le format voulu du plan. Ce taux est à multiplier par 2 à raison de deux exemplaires du dossier.	Le problème majeur que rencontre le Service dans la reproduction des plans concerne l'état des matrices foncières: en mauvais état, ou difficile à trouver ou même introuvables. Par conséquent, la reproduction du plan peut prendre des semaines voir des mois selon le cas.
1.2. demande de certificat de situation juridique du terrain (CSJ)	Circonscription Domaniale et Foncière	- Afin de vérifier et attester la régularité de la situation juridique du terrain -Afin que le constructeur puisse justifier de son droit de propriété ou d'une autorisation du propriétaire.	Des affichages informent le public sur la procédure. Des fiches de demande sont disponibles et partagées	7 jours	1000Ar/parcelle Ce taux est à multiplier par 2 à raison de deux exemplaires du dossier.	Le Plan officiel du terrain est parmi les dossiers requis afin d'obtenir ce certificat. Le demandeur utilise le duplicata du titre foncier en cas de recherche infructueuse de ce plan.
1.3. dépôt de demande d'alignement	Commune Urbaine (exceptionnellement pour la CUA, dans les autres communes la réalisation de cette étape est dévolue aux attributions du SRAT)	Il s'agit de déterminer la limite entre le domaine public routier et les propriétés privées riveraines. Ses objectifs principaux sont doubles: i) se garantir contre tout empiètement des riverains et ii) pouvoir réaliser à moindre coût de légers travaux de rectification ou d'élargissement de la voie publique. Il s'agit là d'une justification technique qui n'est pas systématiquement communiquée au public	Des affichages informent le public sur la procédure, par contre les modalités d'opération sur terrain (nombre d'agent, frais de déplacement, indemnité) ne sont pas préalablement précisées.	Varie de 20 à 35 jours selon que la parcelle est en bordure de route nationale, régionale, ou communale, ruelle, voie piétonne etc...	-Droit fixe : 45 000Ar -Droit d'alignement : 2000Ar/m -Frais de déplacement des agents sur terrain : non fixé	Si des observations juridiques ou techniques sont prononcées durant le traitement dossier, le demandeur dispose de 15 jours pour lever ces observations. Dans le cas des autres communes, le Procès verbal et croquis d'alignement sont normalement délivrés par le Service régional de l'Aménagement du Territoire ou la Commune concernée

1.4. dépôt de demande de prescription d'urbanisme	Service Régional de l'Aménagement du Territoire (SRAT)	Afin de prescrire les réglementations qui devraient régir la construction pour que celle-ci soit conforme au plan d'urbanisme et respecte les règles de l'art en la matière.	Des affichages informent le public sur la procédure. Des fiches de demande sont disponibles et partagées	De 4 à 7 jours	Coût d' un (1) exemplaire de CSJ et un (1) exemplaire de plan officiel original du terrain avec coordonnées Laborde	Le SRAT ne peut qu'émettre les prescriptions (qui sont inscrites au dos de d'autorisation d'alignement) , il revient à la Commune de donner un avis favorable ou non à la demande de permis de construire sur la base des dossiers techniques délivrés par le demandeur et en conformité avec les prescriptions délivrées par le SRAT.
1.5. Dépôt de demande de permis de construire	Commune Urbaine	Le permis régule l'occupation du sol à l'intérieur de la ville. Le permis de construire n'est pas seulement pour l'avantage du « public » (commune, l'Etat) mais également pour le propriétaire de la construction en sécurisant ses biens.	Des affichages informent le public sur la procédure Des fiches de demande sont disponibles et partagées	De 45 à 72 jours	Droit de voirie (à payer pendant le retrait de l'arrêté municipal autorisant la construction) - 30000Ar (forfaitaire de traitement de dossier) - 20000Ar (délivrance de permis) -frais sur la construction projetée, c'est la somme de surface de planchers de bâtiment en m ² multiplié par le coût unitaire en m ² (le coût peut varier de 2000Ar à 20000Ar selon le type de construction)	

Annexe 3 – E : conformité des tailles minimales constructibles des parcelles résidentielles avec le SSU Ivato – aéroport

Type de zone d'habitation	Surface minimale d'une parcelle constructible	Front (largeur de la parcelle)
Habitat haut standing	300 m ²	10 m
Zone à urbaniser	200 m ²	6 m
Zone à structurer	80 m ²	6 m
Zone urbanisable	300 m ²	10 m

Les prescriptions concernant la taille minimale des parcelles pour être constructible (source SSU Ivato aéroport)

Statuts de parcelles	Nb parcelles à usage habitation
Parcelles titrées : 281	186 soit 66% (le reste supporte des bâtiments industriels, des cultures, des rizières, et de bâtiments administratifs)
Parcelles ayant des certificats fonciers 81	54 soit 66% (le reste est majoritairement des terrains de culture)
Terrains privés non titrés : 74	Le PLOF ne donne pas cette information, mais la superposition de la couche numérique des bâtis sur les données du PLOF fait état de 31 parcelles supportant des bâtis c'est-à-dire à usage habitation

Situation des parcelles en rapport avec la taille réglementaire des parcelles dans les K3 et K4

Type de zone d'habitation	Nb de parcelles à usage habitation (*)	Nb bâtis	Surface minimale d'une parcelle constructible	Nb de parcelles à usage habitation ayant	Nb bâtis correspondant à cela
Zone à urbaniser	217	1085	200 m ²	superficie < à 200m ² =96 soit 44% des parcelles	143 soit 13% des bâtis
Zone à structurer	22	250	80 m ²	superficie < à 80m ² =0	0
Zone urbanisable	20	39	300 m ²	superficie < à 300m ² =0	0

(*) Ont été considérés les trois types de statut de parcelle : parcelle titrée, parcelle ayant certificat foncier et propriété privée non titrée

Il est à noter que les parcelles ayant une superficie inférieure à 80m² existent dans ces deux quartiers, mais qu'elles ne sont pas intégrées dans le zoning « zone à structurer ». Il en est de même du cas des parcelles ayant une superficie inférieure à 300m², comprises dans la zone urbanisable et au sein des K3 et K4.

Il est également à préciser que dans l'ensemble plus d'1/3 des parcelles supportent plus de 2 bâtis. Ainsi, en se référant au seul cas de cette commune, sur la base de l'échantillonnage au sein de deux quartiers Les règles concernant la taille des parcelles résidentielles sont respectées par **moins de 50% des parcelles**.

Annexe 3 – F : Durée théorique et durée réelle de toute la procédure de la demande de permis de construire

Etapes	Durée estimée (jours)	Durée réelle selon échantillonnage
1.1. demande de plan officiel du terrain avec coordonnées Laborde	Si la matrice est disponible, accessible et exploitable la durée de cette procédure est de 7 à 11 jours	Sur 20 personnes enquêtées durant une journée au niveau du CIRTOPO d'Antananarivo : <ul style="list-style-type: none"> • 4 sur 20 ont eu à temps leurs plans (délai réel: 7 jours) (2%) • 10 sur 20 l'ont eu mais au-delà du délai imparti (entre 7 et 150 jours) (50%) • 6 sur 20 ne l'ont pas obtenu malgré plusieurs tentatives au niveau du service, les motifs sur ces ajournements ne sont pas systématiquement communiqués (3%)
1.2. demande de certificat de situation juridique du terrain (CSJ)	7 jours	Sur 42 personnes enquêtées durant une journée au niveau du CIRDOMA d'Antananarivo : <ul style="list-style-type: none"> • 14 sur 42 ont eu à temps leurs CISJ (33%) • 18 sur 42 l'ont eu mais pas à temps (durée moyenne estimée 32 jours) (42%) • 10 sur 42 ne l'ont pas encore eu, même au delà du délai prévu, il leur a été demandé de revenir dans une période ultérieure. Les motifs de cet ajournement ne sont pas précisés. Ces personnes se sont déjà déplacées plus de 2 fois au niveau du CIRDOMA en vue de l'obtention de ce certificat.(23%).
1.3. dépôt de demande d'alignement	Varie de 20 à 35 jours selon que la parcelle est en bordure de route nationale, régionale, ou communale, ruelle, voie piétonne etc...	Selon le registre de permis de construire au niveau de la CUA, de Janvier 2011 jusqu'en fin juillet 2011, 174 permis de construire ont été délivrés. Sur ces 174 dossiers, 74 sont des dossiers déposés durant le courant de l'année 2011. 67 dossiers sur ces 174 ont été pris au hasard afin d'estimer la durée réelle de chaque étape du processus. Ainsi concernant l'octroi d'autorisation d'alignement (date de dépôt et date de sortie): <ul style="list-style-type: none"> • 39% des dossiers ont été traités durant la période prévue (maximum 35 jours) • Le reste varie de 2 mois à 6 mois. La moyenne est de 3 mois.
1.4. dépôt de demande de prescription d'urbanisme	De 4 à 7 jours	Les mêmes dossiers ont été examinés afin d'estimer la durée moyenne de traitement des prescriptions d'urbanisme. Par contre, il est à noter que la date de dépôt de demande de prescription n'est pas mentionnée dans le registre, ainsi l'estimation est approximative dans la mesure où elle a été calculée selon la date de sortie d'autorisation d'alignement et la date de sortie des prescriptions d'urbanisme. <ul style="list-style-type: none"> • 52% des dossiers ont été traités à temps • Le reste a été traité pendant une durée moyenne de 30 jours
1.5. Dépôt de demande de permis de construire	De 45 à 72 jours 45 selon les informations officielles affichées – 72 selon estimation réelle (source : CUA)	La durée de délivrance de permis de construire a été estimée par rapport à la date de dépôt de la demande et la date de sortie de l'arrêté communal octroyant le permis. <ul style="list-style-type: none"> • 39% des dossiers ont été traités à temps • Le reste a été traité pendant une durée moyenne de 4 à 5 mois
Total	Maximum 132 jours	

Annexe 3 – G : les étapes d'élaboration d'un schéma – document d'aménagement.

Instruction des plans d'urbanisme directeurs et de détail	
Institution concernée	Etape de la procédure
Conseil municipal ou communal. Le Maire	délibère pour la décision d'élaborer un plan d'urbanisme informe le représentant de l'Etat territorialement compétent, lequel communique au Maire une description des contraintes que le plan aura à respecter. réunit la Commission Municipale de l'Urbanisme, de l'aménagement, des domaines et de la gestion urbaine (CMU) pour définir la procédure de travail. lance l'étude ou enquête monographique.
Elaboration du plan d'urbanisme	
Services d'Etat chargés de l'urbanisme, ou bureau d'études selon le droit des marchés publics. La Commission Municipale d'Urbanisme (CMU) présidée par le Maire	réalise la conception du projet de plan suit les travaux d'élaboration du projet de plan.
Approbation du plan d'urbanisme	
Conseil municipal ou communal Considération des avis du public Conseil municipal ou communal Conseil des Ministres	se prononce sur l'acceptation du plan le projet ainsi accepté par le Conseil est soumis par le Maire à une enquête <i>commodo</i> et <i>incommodo</i> par laquelle le commissaire enquêteur recueille les avis des habitants de la Commune. Il peut à cet effet organiser avec l'aide de la Commission municipale d'urbanisme un ou plusieurs débats publics. Les débats sont engagés par la présentation du projet de plan par le service ou le bureau d'études qui en est l'auteur. adopte définitivement ou rejette le projet de plan après considération du rapport d'enquête <i>commodo et incommodo</i> cette délibération autorise le Maire à prendre un arrêté valant règlement d'urbanisme municipal et qui s'applique sans délais selon le droit commun des règlements municipaux. approuve par décret ce règlement et les documents formant le plan d'urbanisme

Annexes 4

**Gestion des Conflits et résolution
des litiges fonciers**

Annexe 4 – A : Nombre de litiges fonciers « à l'entrée » pour le TPI d'Antananarivo

Affaires civiles	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<i>Responsabilité civile</i>	117	157	107	129	80	92	101
<i>Baux et Loyers</i>	316	250	342	238	336	322	301
<i>Contrats</i>	685	640	578	780	627	597	630
Litiges Fonciers	780	802	863	1176	1111	1289	1502
<i>Succession</i>	297	341	397	445	361	412	476
<i>Divorce</i>	1375	1792	1937	1823	1613	1851	2012
<i>Second duplicata</i>	450	336	406	429	373	597	465
Total	4020	4318	4630	5020	4501	5160	5487
% litiges fonciers	19,4	18,6	18,6	23,4	24,7	25,0	27,4

Annexe 4 – B : Nombre de litiges fonciers/ affaires civiles

	2005		2006		2007		2008		2009		2010		TOTAL		Moyenne
	LF	AC	LF	AC	LF	AC	LF	AC	LF	AC	LF	AC	LF	AC	
Ambanja	99	522	115	1414	153	815	105	699	164	488	139	391	775	4329	17,90
Ambatondrazaka	80	385	111	434	104	460	112	669	97	706	58	701	562	3355	16,75
Ambatolampy	42	235	42	187	48	187	29	215	74	266	72	287	307	1377	22,29
Ambositra	64	283	61	362	62	410	70	429	69	350	89	444	415	2278	18,22
Ampanihy	4	25	6	27	5	19	2	21	3	14	4	26	24	132	18,18
Analalava	16	16	50	50	33	33	40	40	38	38	12	12	189	189	100,00
Ankazoabo	3	22	8	22	10	23	15	21	3	12	10	19	49	119	41,18
Ankazobe	12	70	21	61	20	81	14	75	30	80	32	47	129	414	31,16
Antalaha	205	1440	205	1567	233	1460	274	915	133	832	180	835	1230	7049	17,45
Antananarivo	312	4220	367	5264	750	4716	351	4679	613	4635	399	4389	2546	27903	9,12
Antsirabe	163	1157	269	1201	202	1187	333	1531	361	1242	252	282	1580	6600	23,94
Antsohihy											15	282	15	282	5,32
Arivonimamo	64	337	39	629	71	548	40	317	104	289	47	212	365	2332	15,65
Betroka	8	724	16	215	13	144	25	810	16	189	19	67	97	2149	4,51
Diego	107	623	97	548	120	497	158	719	55	646	41	572	578	3605	16,03
Farafangana	71	160	66	238	79	1403	104	1572	59	858	94	914	473	5145	9,19
Fianarantsoa	121	1028	218	872	208	811	176	746	178	784	79	576	980	4817	20,34
Ihosal			35	35	20	20	17	17	20	20	15	15	107	107	100,00
Maevatanàna	29	104	33	109	39	130	58	154	29	206	63	198	251	901	27,86
Mahajanga	20	736	90	572	125	670	84	646	103	491	71	551	493	3666	13,45
Maintirano			10	43	22	95	21	110	14	110	23	94	90	452	19,91
Mampikony	19	54	37	83	40	61	38	112	44	141	45	101	223	552	40,40
Manakara	78	4041	78	5530	74	4766	92	3417	72	679	56	494	450	18927	2,38
Mananjary	22	5695	48	1422	75	14652	76	7413	82	2335	39	1123	342	32640	1,05
Mandritsara	64	1674	33	577	58	435	94	1395	77	416	125	1384	451	5881	7,67
Maroantsetra	93	337	78	268	65	275	70	256	173	395	165	265	644	1796	35,86
Miandrivazo	1	18	5	27	9	21	9	24	12		4		40	90	44,44
Miarinarivo	156	950	196	918	98	334	75	380	100	357	40	387	665	3326	19,99
Moaramanga	66	264	173	273	173	312	82	303	52	379	58	282	604	1813	33,31
Morombe	1	42	8	53	27	39	14	25	23	35	23	29	96	223	43,05
Morondava	35	2554	58	13333	51	2818	55	3904	48	1980	53	541	300	25130	1,19
Nosy Be	21	342	44	400	29	317	28	253	19	144	76	306	217	1762	12,32
Port-Bergé	42	650	38	125	18	2504	55	1132	50	339	21	253	224	5003	4,48
Taolagnaro	34	198	22	208	67	189	33	203	28	216	20	167	204	1181	17,27
Toamasina	217	1030	157	887	346	1457	172	1276	276	1683	154	1150	1322	7483	17,67
Toliary	37	291	48	370	65	501	34	566	69	548	51	505	304	2781	10,93
Vatomandry	30	191	26	174	29	179	49	219	38	142	31	230	203	1135	17,89
TOTAL	2336	30418	2908	38498	3541	42569	3004	35263	3326	22045	2675	18131	17.544	186.924	9,4

(Source : Observatoire du Foncier, 2011. Inventaire des litiges fonciers portés au niveau des 39 TPI de Madagascar. Rapport provisoire)

Annexes 5
**Acquisitions foncières à grande
échelle**

Annexe 5 – A : Décret 99 – 954 sur la Mise en Compatibilité des Investissements avec l'Environnement (MECIE) modifié par le décret 2004 – 167

L'importance accordée par Madagascar à la préservation de son environnement fait que les investissements, publics ou privés doivent faire l'objet d'une mise en compatibilité avec l'environnement. Le décret n° 99 – 954 du 15 décembre 1999 modifié par le décret n° 2004 – 167 du 03 février 2004 a pour objet de fixer les dispositions, les procédures à suivre et le rôle des institutions pour la conduite des Etudes d'Impacts Environnementales (EIE) générés par la mise en œuvre des projets d'investissements et leurs mesures d'atténuation.

L'Office National de l'Environnement (ONE) constitue l'organe opérationnel, maître d'ouvrage délégué et guichet unique pour la mise en compatibilité des investissements avec l'environnement. Il est placé sous la tutelle du Ministère chargé de l'Environnement.

La mise en compatibilité est matérialisée par la réalisation des études d'impacts qui peuvent prendre 2 formes : soit la réalisation d'une étude d'impact environnemental (EIE) soit l'établissement d'un programme d'engagement environnemental (PREE) suite au dépôt par le promoteur d'un descriptif succinct de son projet et du milieu d'implantation. Pour un projet agricole, l'investissement d'une superficie supérieure à 1.000 ha est obligatoirement soumis à une étude d'impact environnemental et celui entre 150 à 1000 ha à un PREE.

Les projets d'investissement ayant fait l'objet d'une EIE et éligibles obtiennent un permis environnemental accompagné d'un Plan de Gestion Environnementale du Projet (PGEP) constituant le cahier des charges environnemental du projet. Ceux entrant dans le cadre d'un PREE requiert une évaluation par la Cellule Environnementale du Ministère sectoriel directement concerné, qui établira et enverra les rapports y afférents au Ministère chargé de l'environnement et à l'ONE. L'obtention du permis environnemental ou l'approbation du PREE sont requis avant tout démarrage des projets d'investissement.

Le suivi et le contrôle du respect du cahier des charges relève de la responsabilité de l'ONE, du Ministère de l'environnement, des cellules environnementales concernées, des autorités locales d'implantation et du promoteur tenu comme premier responsable du suivi et contrôle internes.

Annexe 5 – B : Les législations en matière d'investissements

a. Avant 2007

Les dispositions portant sur les investissements fonciers étaient contenues dans la Loi foncière 2003 – 028 du 27 août 2003 et son décret 2003 – 897 établis afin de faciliter l'accès des investisseurs à la terre pour les secteurs du tourisme, de l'immobilier, de l'assurance et de la banque. Aussi, les investisseurs étrangers dans ces secteurs peuvent obtenir un titre sur le terrain lorsque la surface demandée n'excède pas le 25.000 m² :

- Secteur bancaire et assurance : 10.000 m²
- Secteur immobilier : 15.000 m²
- Secteur tourisme : 25.000 m²
- Autres : 5.000 m²

Par ailleurs, le projet doit avoir un montant minimum d'investissement de 500.000 USD pour pouvoir accéder à un terrain.

b. Loi 2007 – 036

Les véritables dispositions pour la gestion des investissements, y compris les investissements fonciers sont portées par la nouvelle Loi 2007 – 036 sur les investissements. La loi qui se voudrait créer un climat incitatif et favorable aux investissements énonce entre autres l'égalité de traitement de tous les investisseurs (nationaux et étrangers, article 3). Cette loi a aussi institué l'Economic Development Board of Madagascar (EDBM) qui a pour rôle de promouvoir l'investissement à Madagascar et d'assister les investisseurs dans les démarches d'établissement de leur projet dans le pays. En outre, la loi devrait contribuer à faciliter l'accès des investisseurs à la propriété immobilière et foncière avec la délivrance d'une Autorisation d'Acquisition Foncière par l'EDBM. Bien qu'elle soit promulguée, elle n'est pas encore suivie de décret d'application.

Si les différentes constitutions de la République Malagasy ont défendu le caractère inaliénable de la Terre, et donc non – autorisée à la vente aux non – citoyens Malagasy, l'Article 1 de la nouvelle constitution de la quatrième République (2010) mentionne de manière ambiguë que les « modalités et les conditions relatives à la vente de terrain et au bail emphytéotique au profit des étrangers sont déterminées par la loi ».

La loi du 2003 – 036 sur les sociétés malgaches a établi quatre formes juridiques des entreprises : entreprise individuelle, société à responsabilité limitée unipersonnelle (SARLU), société à responsabilité limitée (SARL), société anonyme (SA). Les projets d'investissement significatifs mis en œuvre à Madagascar s'effectuent sous la forme d'une SARLU et d'une SARL dont l'immatriculation s'effectue essentiellement au niveau des guichets uniques de l'EDBM.

Annexe 5 – C : Les législations foncières

Suite à la réforme foncière de 2005, les différents statuts des terres à Madagascar ont été redéfinis (Loi de cadrage 2005 – 019 portant statuts des terres). On distingue principalement trois types de statuts :

- les terrains appartenant au régime domanial (domaine public et domaine privé de l'Etat),
- les terrains appartenant au régime des propriétés privées (propriété privée titrée, propriété privée non – titrée),
- et les aires à statuts spécifiques.

a. Le domaine public de l'Etat

Il comprend l'ensemble des biens immeubles qui, soit par leur nature, soit par suite de la destination qu'ils ont reçu de l'autorité, servent à l'usage, à la jouissance ou à la protection de tous et qui ne peuvent devenir une propriété privée.

b. Le domaine privé de l'Etat

Acquis entre autres en vertu du droit de souveraineté, il est constitué (i) des biens immobiliers titrés au nom de l'Etat et de ses représentants (ministères, province, région), d'une Collectivité décentralisée, soit de toute autre personne de droit public, et (ii) des terres vacantes et sans maître, sans occupation et sans mise en valeur attestée dans les conditions définies par la Loi 2005 – 019 du 17 octobre 2005 fixant les statuts des terres. La majorité des terrains demandés par les investisseurs agricoles se trouve dans cette deuxième catégorie.

Après l'immatriculation de ses biens, l'Etat peut accorder :

- o des **baux ordinaires** d'une durée de 18 ans au maximum ;
- o des **baux emphytéotiques** d'une durée supérieure à 18 ans qui ne peuvent dépasser 99 ans.

Il peut être également procéder à des ventes à l'amiable ou aux enchères publiques, à des échanges ou à des transactions de toute nature autorisées par le droit commun des contrats et des biens. Toutefois, l'acquisition de terrain supérieur à 2.500 ha reste soumise à l'obtention d'une autorisation de prospection délivrée dans les conditions prévues par le circulaire 321-10/MATD/SG/DGSF. Le Service chargé des Domaines gère les biens immobiliers appartenant à l'Etat.

Tous les actes relatifs à la cession ou à la location des biens du domaine privé immobilier de l'État dans les Communes Rurales sont approuvés et signés par le représentant de l'État au niveau de la Région pour les terrains ruraux dont la superficie est inférieure ou égale à 50 hectares et du Ministre chargé des Domaines pour les terrains ruraux supérieurs à 50 hectares.

c. Les terrains objet d'un droit de propriété reconnu par un titre foncier

Ce sont les terrains objets de l'immatriculation foncière soit par la procédure individuelle ou collective (opération cadastrale). Si une fois établie, l'immatriculation foncière est inattaquable et irréversible, un titre foncier au nom d'un particulier peut être annulé. Le terrain reste alors titré au nom de l'Etat. Le service de la conservation foncière est chargé d'assurer la garantie des droits réels que les propriétaires possèdent sur les immeubles. Le titre foncier donne aux propriétés le droit de céder, de louer à leur profit le terrain titré.

La garantie des droits réels est obtenue au moyen de la publication (l'inscription) sur des livres fonciers, à un compte particulier « titre foncier », ouvert pour chaque immeuble, de tous les droits réels qui s'y rapportent, ainsi que des modifications de ces mêmes droits, ladite publication étant précédée de la vérification des justifications produites et faisant foi à l'égard des tiers.

d. Les terrains détenus en vertu d'un droit de propriété non titré

Ce sont les terrains non – encore titrés ou cadastrés mais qui sont occupés ou mis en valeur de manière

informelle depuis plusieurs années. La loi les définit comme les « terrains, urbains ou ruraux, sur lesquels sont exercés des modes de détention du sol se traduisant par une emprise personnelle ou collective, réelle, évidente et permanente, selon les usages du moment et du lieu et selon la vocation du terrain, qui sont susceptibles d'être reconnu comme droit de propriété par un acte domanial ». L'établissement de cet acte, appelé communément certification foncière, ainsi que la gestion des propriétés privées non – titrées, certifiées ou non, relèvent de la responsabilité de la collectivité décentralisée, tels que décrits par la loi 2006 – 031 et son décret 2007-1109.

e. Les terres incluses dans des aires soumises à des régimes juridiques spécifiques

Il s'agit notamment :

- des terrains constitutifs de zones réservées pour les projets d'investissement ;
- des terrains qui relèvent du domaine d'application de la législation relative aux Aires protégées ;
- des terrains qui servent de support à la mise en application de conventions signées dans le cadre de la législation sur la gestion des ressources naturelles ;
- des terrains qui sont juridiquement définis comme relevant de l'application du droit forestier ;
- des terrains qui sont constitués en espaces protégés en application d'une Convention internationale ratifiée par la République de Madagascar.
- Les vastes territoires à vocation de pâturage collectif

Annexe 5 – D : Résumé des étapes pour la demande de terrain de grande superficie (Circulaire 321 – 10/MATD/SG/DGSF)

Etapes	Pièces à fournir	Résultats attendus	Responsables
Analyse du Projet	Dossier de projet avec son Business Plan	<ul style="list-style-type: none"> o Impacts socio-économiques du projet o Délai nécessaire pour le projet (cycle de culture, ...) o Durée éventuelle du contrat o Redevance locative Procès-verbal du Comité Décision du Comité : <ul style="list-style-type: none"> o Note de rejet ; ou o Approbation ; o Le cas échéant, soumission du dossier au Conseil des Ministres 	Comité interministériel institué, pour chaque projet, par décision du ministère chargé du foncier. Feront partie de ce comité les représentants des collectivités territoriales décentralisées concernées.
Soumission du dossier au Conseil des Ministres	Pièces ci-dessus énumérées	Note de conseil : Note de rejet ou Approbation.	Conseil des Ministres
Notification de la note de rejet ou d'approbation du projet		Poursuite de la procédure ou abandon du projet	MATD ou Comité interministériel ci-dessus spécifié
Si la demande est approuvée :			
Dépôt du dossier de demande de terrain	<ul style="list-style-type: none"> o Lettre d'intention o Business plan o Plan sommaire de la zone demandée o Avis favorable du ou des ministères sectoriels concernés o Récépissé de demande du permis environnemental o PV du comité interministériel o Note d'approbation du Comité ou, le cas échéant, du Conseil des Ministres 	Récépissé de la demande	Demandeur MATD
Délivrance d'une lettre d'introduction portant autorisation de prospection dont la publication se fera en 2 langues (malagasy et français)		Autorisation de prospection (modèle en annexe) dont la publicité est à la charge du demandeur	MATD
Sensibilisation, information de la population et prospection de terrains Règlement des litiges éventuels	<ul style="list-style-type: none"> o Avis des Autorités locales o Rapport de sensibilisation annexé d'une fiche de présence o Repérage des terrains concernés et établissement d'un plan régulier o Distraction et /ou annulation des demandes antérieures 	Terrain disponible et quitte de toutes charges	Demandeur Régions, Communes, Fokontany, Population locale, CIRTOPO, Géomètre Libre Assermenté, Représentants des services techniques concernés (Ministère de l'environnement, des eaux et forêts...). Frais à la charge du demandeur
Remise des résultats de la prospection, des avis des Autorités régionales et communales et dossier de demande d'acquisition au MATD	<ul style="list-style-type: none"> o Demande en double exemplaire o Deux (02) Plans réguliers o Business plan o Statuts o RCS o NIF 	Accord de principe	Demandeur MATD

Etapes	Pièces à fournir	Résultats attendus	Responsables
	<ul style="list-style-type: none"> o Pouvoir o Élection de domicile à Madagascar o Rapport de la prospection 		
En cas d'acceptation, envoi dossier de demande auprès CIRDOMA aux fins d'instruction et de paiement du cautionnement	Pièces ci-dessus énumérées et Décision du MATD	Dossier consigné Quittance	MATD Demandeur
Etat des lieux avec bornage des parties disponibles, aux frais du demandeur	Dossier de bornage	Terrains immatriculés au nom de l'Etat Malagasy	Demandeur, Géomètre Libre Assermenté, CIRDOMA, CIRTOPO, Commission règlementaire, autres services techniques
Consultations services techniques	<ul style="list-style-type: none"> — Un exemplaire de la demande — Certificat de Situation Juridique — Plan d'immatriculation 	Avis des services techniques sur la situation physique et juridique du terrain	Cirdoma Services Techniques
Décision de principe	Dossier complet	Durée du bail et prix ou redevance à appliquer arrêtés	MATD
Paiement des provisions domaniales auprès de la CIRDOMA du ressort	Dossier complet	Quittance de versement	Demandeur Cirdoma
Établissement du projet d'acte	Dossier complet	Acte rédigé prenant en compte les conditions et clauses indispensables et du cahier des charges	Cirdoma
Approbation du projet d'acte	Dossier complet	Acte approuvé	MATD
Enregistrement de l'acte	Projet d'acte dûment approuvé	Acte enregistré	Centre fiscal, Demandeur
Notification du demandeur	Ampliation conforme de l'acte		Demandeur, Cirdoma
Inscription du droit au bail et création d'un titre spécial audit droit	Dossier complet	Droit au bail publié Titre spécial délivré	Circonscription domaniale Demandeur

Description des grandes étapes pour la constitution des entreprises et l'acquisition de terrain de grande superficie

1. Montage du business plan

La plupart des promoteurs, en plus de l'EDBM, établissent de contacts à distance avec des intermédiaires et montent leurs projets par échange via Internet. Les zones et superficies visées sont notamment explorées sur des photos satellites. Le ministère de l'agriculture constitue aussi une des institutions sollicitées pour fournir des informations. Selon l'affinité ou le pays d'origine du promoteur, certains opérateurs consultent des partenaires de développement (Banque mondiale, USAID, AFD, GTZ) ou d'appui technique pour collecter certaines informations.

Le Business Plan ainsi monté est communiqué aux autorités malgaches, notamment à EDBM et au Ministère de l'aménagement du territoire en charge du foncier, car ce document fait partie des premiers éléments du projet réclamés pour apprécier la faisabilité du projet. Le business plan fournit les informations technique, économique et financière sur les objectifs, les avantages du projet, en particulier sa contribution au niveau des indicateurs de performances macro économiques du pays (IDE, balance de paiement, emploi créé, recette fiscale probable).

2. Approbation du projet et obtention de l'autorisation de prospection de terrain

L'obtention de l'approbation du Gouvernement est nécessaire avant de continuer les démarches de

prospection. Un comité interministériel dans lequel font partie les représentants des collectivités territoriales décentralisées concernés est institué afin d'examiner le projet. Le comité étudie particulièrement les impacts socio-économiques du projet. Il peut demander à tout moment aux investisseurs d'apporter des éléments complémentaires afin de mieux apprécier les avantages offerts par le projet pour la Commune et le pays.

A la fin du processus d'examen, le comité prend la décision de rejeter ou de donner son approbation au projet. Les investisseurs sont informés officiellement de la décision prise en conseil des ministres par une note.

3. Création et immatriculation des sociétés et choix du régime d'investissement

Une fois le projet approuvé, la constitution de la société constitue l'étape suivante pour l'opérateur, souvent à travers l'appui de l'EDBM et de ses guichets régionaux, de cabinets juridiques ou d'intermédiaires. Cette assistance consiste au remplissage de formulaires, d'élaboration et d'enregistrement de statut, de demande de carte statistique, de carte NIF (numéro d'identification fiscale), de carte professionnelle, et d'inscription dans le registre du commerce. Les investisseurs choisissent souvent la forme SARLU ou SARL. Dans la pratique, cette étape peut prendre entre 20 jours et 06 mois, selon la performance de l'institution d'appui. En termes de régime, la majorité opte pour le régime de droit commun. Ceux qui prévoient davantage l'exportation de leurs productions agricoles (ex. investisseurs dans le secteur du bioéthanol) optent souvent pour le régime des entreprises franches. La demande et l'octroi des visas de séjour et des visas professionnels pour les promoteurs sont également effectués par EDBM.

4. Etude d'impacts environnemental et social

Le décret MECIE 99 – 954 modifié par le décret n° 2004 – 167 stipule que tous projets d'investissement agricole supérieur à 1.000 ha doivent être soumis à une étude d'impact environnemental et social. Dans la pratique, la procédure est constituée par 4 phases.

- la démarche commence par le **dépôt par les investisseurs du descriptif succinct du projet** et de sa zone d'implantation auprès de l'ONE qui fournit un canevas pour aider les investisseurs à apporter les informations requises. Après revue des dossiers, ce dernier notifie officiellement l'investisseur sur l'obligation et le lancement de l'étude d'impacts environnementale et sociale. La note inclut par ailleurs les autres documents requis par l'ONE pour entamer le processus d'évaluation.
- **Réalisation de l'étude d'impact environnemental et social** : les investisseurs effectuent à leur frais l'EIE, en engageant des cabinets spécialisés. Le décret MECIE fournit un guide détaillé afin d'aider les investisseurs dans cette démarche. L'étude doit comprendre au moins :
 - Un document certifiant la situation juridique du lieu d'implantation du projet;
 - Une description du projet d'investissement;
 - Une analyse du système environnemental affecté ou pouvant être affecté par le projet
 - Une analyse prospective des effets possibles sur le système précédemment décrit, des interventions projetées ;
 - Un Plan de Gestion Environnemental du Projet (PGEP) ;
 - Un résumé non technique rédigé en malagasy afin de faciliter la prise de connaissance par le public des informations contenues dans l'étude.

Le guide d'EIE conseille au promoteur d'initier un processus de communication et de consultation publique, en cours d'étude, de manière à ce que les opinions des parties intéressées puissent réellement influencer tant sur la conception et le choix du projet que sur la préparation de l'EIE.

- **Evaluation du contenu du rapport EIE et du Plan de Gestion Environnemental du Projet (PGEP).**

Dans la pratique, l'évaluation est effectuée par un Comité technique d'Evaluation (CTE) constitué par l'ONE, le Ministère de l'environnement et les membres des cellules environnementales des Ministères concernés. Le processus d'évaluation intègre aussi la participation du public soit par la consultation sur

place des documents, soit par des enquêtes soit par des audiences publiques. L'évaluation du document EIE concerne les principaux points ci après:

- Vérification de la suffisance, de la pertinence et de la cohérence du projet et de son environnement d'insertion,
- Vérification des « enjeux » (i.e. les éléments valorisés de l'environnement susceptibles d'être affectés de façon significative ou que les impacts environnementaux seront significativement dommageables),
- Vérification et appréciation des impacts et des mesures proposées par le promoteur,
- Appréciation et analyse des préoccupations, incertitudes, enjeux, mesures.

L'évaluation technique et l'émission des avis correspondant doivent se réaliser au plus tard dans les soixante (60) jours à compter de la réception des dossiers complets émanant du promoteur, dans le cas d'enquête publique ou de consultation sur place des documents. Pour les dossiers à audiences publiques, le délai requis est de cent vingt (120) jours au maximum.

Mais l'ONE et le CTE peuvent demander aux promoteurs des informations complémentaires sur l'étude ; aussi la durée de l'évaluation peut se prolonger. Mais le CTE doit se prononcer 10 jours après réception des informations supplémentaires.

La conclusion de l'évaluation peut aboutir à :

- Un avis technique défavorable, avec énoncé précis des justifications
- Un avis technique favorable,
- Un avis technique favorable assorti de conditions. Les conditions (ou réserves), qui doivent être clairement énoncées dans le texte de l'avis, sont à respecter par le promoteur.
- Un avis technique favorable assorti de recommandations. Les recommandations sont des propositions d'amélioration du contexte environnemental dont la prise en compte est laissée à la décision du promoteur ou de l'Etat. L'avis peut être également assorti de conditions et de recommandations.

Ainsi, un avis technique favorable, assorti ou non de conditions ou de recommandations, doit toujours être accompagné d'un Plan de Gestion Environnemental de Projet (PGEP) qui sera sous forme d'un Cahier de Charges Environnementales (CCE). Le CCE est établi avec l'assentiment du promoteur. Cette acceptation sera matérialisée par les paraphe du promoteur à chaque page du CCE et sa signature à la fin, avec la mention « lu et approuvé ».

Une conclusion favorable de l'étude aboutit à l'octroi d'un permis environnemental auquel est annexé le Cahier des Charges Environnementales. L'ONE est le responsable du suivi et contrôle de la bonne exécution du CCE.

5. Acquisition de terrains

Les investisseurs ont 2 possibilités pour obtenir un terrain à Madagascar : la location de terrain sous forme de bail et l'achat direct du terrain. Dans ce dernier cas, le terrain devient propriété définitive du demandeur.

a. Acquisition par bail

Les promoteurs de projets agricoles à grande échelle négocient souvent pour l'obtention d'un bail des terrains appartenant au domaine privé de l'Etat. Les étapes décrites par la circulaire 321-10 /MATD/SG/DGSF sont les suivantes :

Demande de terrain et autorisation de prospection

Après approbation du projet par un Comité interministériel (v. partie 3.ii), le promoteur devrait effectuer une demande de terrain, qui pourrait être suivi de l'obtention d'autorisation de prospection auprès du Ministère de l'aménagement du territoire

Cette autorisation permet à l'investisseur, de mener sous couvert du ministère les démarches officielles de prospection de terrain, de sensibilisation et d'information de la population concernant le projet. Le

dossier de demande de terrain comporte entre autres une lettre d'intention, une description de la zone géographique dans laquelle le projet compte s'implanter (Région, Commune, Fokontany), et un plan topographique sommaire de la superficie demandée.

Prospection des terrains

Les investisseurs à la recherche de terrains peuvent recevoir les premières informations au niveau de l'EDBM qui les orientent vers les Chefs de Région. Généralement, les premières prospections sont informelles par d'autres portes d'entrée : intermédiaires, réseau de relations ou de connaissances Malagasy ou étrangers résidant à Madagascar. Souvent, lorsque les terrains sont repérés, les investisseurs entament directement des démarches auprès des Chefs de Région, des agents des services des Domaines ou des Maires. Selon les interlocuteurs des investisseurs, la garantie et la qualité des services offerts sont variables.

Sensibilisation auprès de la population locale et délimitation de terrain

Dans la pratique, un décalage apparaît souvent entre les informations dont disposent les circonscriptions domaniale ou topographique et les réalités d'occupation sur terrain. Déjà, elles ne disposent pas d'informations complètes et à jour sur les propriétés titrées, et elles sont encore moins informées sur l'étendue, la localisation et les types d'occupation sur les propriétés privées non – titrées.

Pour un investisseur, les risques de créer des conflits sur le terrain sont importants s'il n'implique pas la population locale pour l'identification des terrains. Pour minimiser l'apparition de ces conflits, la circulaire 321 – 10/MATD/SG/DGSF impose aux investisseurs de faire une démarche d'information et de concertation pour la délimitation des terrains avec la population locale et les autorités communales.

L'investisseur pourrait vérifier au niveau du Guichet foncier, dans le cas où la Commune en dispose, les occupations qui existent déjà sur le terrain demandé et qui ne sont pas mentionnées sur les documents fonciers au niveau des Domaines ou des services topographiques. L'accord au niveau local relatif à la demande de terrain est concrétisé par un avis du conseil communal et de l'autorité régionale, accompagné d'un rapport de sensibilisation. Cette démarche a pour but de faire en sorte que les demandes de terrain à introduire au niveau du ministère de l'aménagement soient libérées de toutes formes d'oppositions ou de conflits. Un plan régulier des terrains demandés est établi par le service de la topographie qui peut recevoir l'aide des géomètres libres assermentés compte tenu de l'envergure du terrain. Ce nouveau plan peut annuler ou modifier le plan sommaire de la zone, déposé au moment de la demande.

Acquisition du terrain

Une fois que les terrains sont bien identifiés, délimités et exempts de toutes oppositions, les investisseurs peuvent démarrer la procédure d'acquisition par bail. La loi 2008 – 014 relative au Domaine privé de l'Etat et l'ordonnance 60 – 146 relative au régime foncier de l'immatriculation et l'Ordonnance 62 – 064 du 27 septembre 1962 relative au bail emphytéotique (modifiée par la loi 96 – 016) constituent les textes de référence pour l'acquisition par bail des terrains. La circulaire 321 - 10/MATD/SG/DGSF précise que la demande d'acquisition de terrains à grande échelle se fait au niveau central, c'est-à-dire auprès du Ministère de l'aménagement.

Le dossier de demande comprend entre autres la demande, le plan régulier, la preuve de l'existence formelle de la société (NIF, RCS, Statut,...), ainsi que les différents avis des autorités.

Le dossier complet est alors examiné au niveau du Ministère dont la décision d'approuver la demande reste à sa discrétion. En cas de décision favorable, le Ministre donne son accord de principe et transmet le dossier auprès de la circonscription domaniale de la Région concerné par le terrain demandé.

Ce dossier fera l'objet de traitement auprès de la circonscription domaniale pour permettre à l'investisseur de procéder au paiement du cautionnement contre délivrance d'une quittance et permettre le bornage et l'immatriculation du terrain au nom de l'Etat malagasy en collaboration avec le service de la topographie. Une fois le terrain immatriculé au nom de l'Etat Malagasy, le promoteur peut faire une demande de la situation juridique du terrain identifié et la production du plan d'immatriculation qui sont déposées à la circonscription domaniale avec le dossier de demande de terrain. Le service procède

alors à un dernier examen technique du dossier avec d'autres services techniques comme celui de l'agriculture.

Etablissement du bail

Selon la loi 2008 – 014, tous les actes relatifs à la cession ou à la location des biens du domaine privé immobilier de l'État dans les Communes Rurales sont approuvés et signés par le Ministre chargé des Domaines pour les terrains ruraux supérieurs à 50 ha. Le projet d'acte de bail est préparé par la circonscription domaniale de la Région du terrain demandé, mais la durée du bail et la redevance à payer sont arrêtés au niveau du Ministère. L'investisseur procède au paiement des provisions domaniales auprès de la circonscription domaniale de la Région du terrain demandé.

Une fois l'acte du bail approuvé par le Ministère, la circonscription domaniale procède à l'inscription du droit au bail de l'investisseur dans le livre foncier et à la création et délivrance d'un titre spécial à l'investisseur.

b. Procédure pour l'achat d'un terrain privé de l'Etat

Certains investisseurs peuvent être intéressés par l'achat direct de terrain au lieu de faire un bail. Aussi, l'acquisition du terrain aboutit à l'immatriculation du terrain au nom du demandeur avec délivrance de titre foncier. Les cas d'immatriculation directe n'ont pas encore été enregistrés pour les demandes d'acquisition à grande échelle.

Le titre foncier est obtenu suivant la procédure d'immatriculation inscrite dans l'Ordonnance n° 60 – 146 relative au régime foncier de l'immatriculation modifiée par la loi n° 2003 – 029 du 27 août 2003. Le titre foncier donne aux propriétés le droit de céder, de louer à leur profit le terrain titré. Selon la Loi 2008 – 014, tous les actes relatifs à la cession des biens du domaine privé immobilier de l'État sont approuvés et signés par le Ministre chargé des Domaines pour les terrains ruraux supérieurs à 50 hectares.

La démarche se compose globalement des étapes suivantes :

Etablissement d'un plan croquis du terrain demandé

Le demandeur effectue une démarche auprès du service de la topographie pour établir un plan croquis du terrain demandé.

Demande de certificat de situation juridique

Le promoteur fait une demande auprès du service des domaines de la Région dans lequel le terrain se trouve, de la situation juridique du terrain identifié. Cette procédure est importante afin que le statut du terrain demandé soit bien clair c'est-à-dire qu'il fait bien partie du domaine privé de l'Etat, et qu'il ne se trouve pas ou en partie dans le domaine public de l'Etat ou est déjà titré ou fait l'objet d'une restriction en matière d'acquisition. Un certificat de situation juridique du terrain est alors délivré par le service des domaines.

Constitution des dossiers de demande d'acquisition

Une fois que le terrain identifié et sa situation juridique claire, le demandeur peut démarrer la procédure d'acquisition. L'ordonnance 60 – 146 relative au régime foncier de l'immatriculation indique la procédure à suivre et les documents à constituer pour la demande de terrains. Les documents que le demandeur de terrain doit constituer et déposer auprès du service des domaines de la Région dans laquelle se trouve le terrain sont :

- Une déclaration en langue française ou Malagasy, signée par le demandeur ou d'un mandataire spécial et contenant :
 - Les noms, prénoms, qualité et domicile, filiation et date de naissance, situation matrimoniale et l'indication du régime matrimoniale du demandeur,
 - La description de l'immeuble ainsi que des constructions et plantations qui s'y trouvent,
 - Le nom sous lequel cet immeuble devra être immatriculé,
 - L'estimation de sa valeur vénale,
 - Réquisition au conservateur de procéder à l'immatriculation de l'immeuble décrit.

- Un plan croquis de l'immeuble à immatriculer, daté et signé.

Descente sur terrain pour la reconnaissance domaniale

Une commission de reconnaissance domaniale, composée par les agents des services des domaines, de la topographie, de l'agriculture, du représentant du District et de la Commune procède à la reconnaissance du terrain, accompagnée par le demandeur (l'investisseur), les populations riveraines du terrain demandé ainsi que toute personne intéressée.

La commission identifie le terrain, vérifie la concordance du croquis avec les limites réelles du terrain. A cet effet, les limites du terrain sont préalablement matérialisées par des signaux de façon apparente à la diligence du requérant. Durant le repérage, l'opérateur topographe peut apporter toutes rectifications utiles, et une fois les limites fixées avec l'approbation des populations riveraines, le topographe dresse un plan régulier et un procès-verbal descriptif des limites du terrain.

En cas d'opposition, la commission peut tenter de concilier les parties; elle consigne sur le procès-verbal rédigé en langue française et malgache toutes remarques et propositions utiles. Elle remet le dossier au chef de la circonscription domaniale et foncière. Un délai d'un mois à compter du jour de la reconnaissance est encore accordé à toutes personnes intéressées pour formuler les oppositions ou revendications qu'elles jugent utiles.

Si des oppositions sont maintenues ou ont été reçues après la reconnaissance dans le délai imparti, le dossier est transmis au Chef de District pour décision si l'affaire est de sa compétence. Sinon, il le fait suivre avec son avis motivé à l'autorité supérieure. La décision de rejet notifiée par la voie administrative à l'opposant, est susceptible de recours dans le délai de vingt jours francs devant le tribunal compétent. Le tribunal doit statuer comme en matière d'urgence.

Bornage du terrain

Après l'insertion au Journal officiel de l'extrait de la réquisition, le conservateur transmet au service topographique un dossier composé des pièces nécessaires, en vue du bornage de l'immeuble à immatriculer, par un agent commissionné à cet effet et assermenté. La date fixée pour le bornage doit être portée à la connaissance du public vingt jours à l'avance.

Paiement de la provision domaniale, immatriculation du terrain, inscription des droits au livre foncier, délivrance du duplicata du titre foncier

Le conservateur délivre au propriétaire un duplicata authentique, exact et complet sur feuillets et bordereaux cotés et paraphés, du titre de propriété et du plan y annexé.

Ce duplicata unique du titre foncier est nominatif et le conservateur en certifie l'authenticité en y apposant sa signature et le conservateur en certifie l'authenticité en y apposant sa signature et le sceau de la conservation.

Annexe 5 – E : Législation du travail à Madagascar

La loi n° 94 – 029 du 25 août 1995 portant sur le code du travail constitue le cadre réglementant l'emploi à Madagascar mentionnant les obligations de l'employeur et de l'employé. La loi reconnaît l'existence des syndicats et le droit syndical des travailleurs. Les articles 17 à 24 relatent les modalités d'établissement du contrat de travail ainsi que sa durée. Le contrat de travail est soumis aux règles de droit commun, notamment : le consentement des parties, la capacité de contracter, un objet certain et une cause licite. Il doit être constaté par un écrit précisant au moins la fonction, la catégorie professionnelle, l'indice minimum de classification, le salaire du travailleur et la date d'effet du contrat.

Le contrat conclu pour une durée déterminée ne peut excéder deux ans. Toutefois, deux renouvellements successifs, sans interruption du travail, d'un contrat à durée déterminée le transforment en contrat à durée indéterminée. L'article. 20 précise que les travailleurs engagés à la journée, occupés de façon intermittente pendant six mois pour le compte d'un même employeur et totalisant en moyenne 20 jours de travail dans le mois, sont liés par un contrat à durée indéterminée.

L'art. 23 mentionne que les étrangers ne peuvent pas occuper un emploi sans l'autorisation du Ministre chargé de l'Emploi. La loi de 2007-036 sur les investissements à Madagascar a accordé à EDBM le pouvoir de délivrer un visa professionnel pour se substituer à l'autorisation d'emploi.

Pour les modalités de rupture de contrat de travail, l'article 28 stipule que le contrat de travail à durée déterminée ne peut cesser avant terme par la volonté d'une seule des parties, que dans les cas prévus au contrat, et dans le cas de faute lourde laissée à l'appréciation de la juridiction compétente.

Le salaire minimum interprofessionnel garanti (SMIG) actuel, assurant un minimum vital aux travailleurs les plus défavorisés, ainsi qu'un pouvoir d'achat suffisant, est de 70.025Ar par mois pour les travailleurs non agricoles et 71.000Ar par mois pour les travailleurs agricoles.

Annexe 5 – F : superficie des catégories forestières et délimitation

Catégories	Superficie (ha)	Cartographiées	Délimitées et levées topographiquement
AP gérées par Madagascar National Parks			
Réserves Spéciales (RS)	375.449	Oui	Oui
Parcs Nationaux (PN)	1.399.126	Oui	Oui
Réserves Naturelles Intégrales (RNI)	159.457	Oui	Oui
Nouvelles Aires Protégées créées depuis 2003 (catégorie iv – vi)	2.973.867	Oui	Oui
Total Aires protégées cartographiées et délimitées	4.748.442		
NAP en cours de création	653.292	En cours	En cours
Les autres catégories de forêts			
<i>Forêts Classées (FC)</i>	2.735.836	Oui	Non
<i>Réserves Forestières (RF)</i>	1.494.939	Oui	Non
<i>Stations Forestières</i>	17.244	Oui	Non
<i>Forêts gélosés (Transfert de gestion)</i>	178.000	Oui	Non
Total	9.987.210		

Source : Ministère des forêts. Données et statistiques environnementales de Madagascar, 2009

Annexe 5 – G : Statut et droits dans les catégories d'Aires Protégées

Catégorie	Statut et objectif	Droit inscrit
I	Réserve Naturelle Intégrale : aire représentative d'un écosystème particulier dont le but est de protéger des valeurs particulières, notamment biologiques et naturelles dans un périmètre délimité tenant dûment compte des spécificités et coutumes locales.	Exercice des droits d'usage (produits forestiers, pêche traditionnelle) suivant le plan d'aménagement et le zonage. L'abattage, la chasse et la capture d'animaux et la destruction ou la collecte de plantes sont interdits sauf pour des raisons scientifiques ou pour les besoins de l'aménagement ou de l'ordre public, sous le contrôle et la direction du gestionnaire de l'Aire Protégée
II	Parc National / Parc Naturel : selon l'échelle d'intérêt - national, régional ou communal - on distingue le parc national et le parc naturel. Tous deux désignent cependant une aire affectée à la protection et à la conservation d'un patrimoine naturel ou culturel original tout en offrant un cadre récréatif et éducatif.	Les droits d'usage et pêche traditionnelle s'exercent au sein du Parc Naturel conformément au plan d'aménagement et dans les limites des zones où ces activités sont autorisées. Toutefois sont et demeurent interdites les extractions de ressources naturelles, les pêches artisanales et industrielles, à des fins commerciales
III	Monument Naturel : aire protégée gérée principalement dans le but de préserver des éléments naturels spécifiques associés à la biodiversité	Les droits d'usage, les activités touristiques et éducatives et de recherche dans la mesure où ils sont compatibles avec les objectifs de gestion, ceux respectueux des Fady (sacrés) et des normes sociales établies par un Dîna, peuvent être autorisés dans des conditions définies dans l'acte de création de chaque site. Toutefois, l'extraction des ressources naturelles à but commercial est interdite
IV	Aires de Gestion des Espèces/Habitats (Réserve Spéciale) : aire protégée gérée principalement à des fins de conservation des habitats ou des espèces	Activité de recherche possible moyennant autorisation auprès des ministères concernés et des gestionnaires de l'aire protégée et en conformité avec les droits de propriété intellectuelle. Accès et utilisation des ressources naturelles interdites sauf à des fins de recherche ou à des rites très spécifiques agréés dans le plan de gestion. Habitations humaines à contourner lors de la délimitation.
V	Paysage terrestre/marin protégés (Paysage Harmonieux Protégé) : aire protégée gérée principalement dans le but d'assurer la conservation de paysages terrestres ou marins et de maintenir des valeurs culturelles et esthétiques, pouvant avoir des fins récréatives	Les prélèvements de ressources naturelles y compris la pêche traditionnelle à l'intérieur de cette catégorie d'aire protégée sont autorisés dans la mesure où ils s'inscrivent dans le cadre de traditions et coutumes ayant favorisé le développement du paysage culturel et dans la mesure où ils respectent les prescriptions des plans d'aménagement et ou de gestion, et du cahier des charges.
VI	Aires Protégées avec utilisation durable des ressources naturelles (Réserve de Ressources Naturelles) : aire protégée gérée principalement à des fins d'utilisation durable des écosystèmes naturels	Est autorisé, toute activité touristique ou autre et est permis tout prélèvement de ressources naturelles sous réserve du maintien à l'état naturel des deux tiers au moins de l'aire protégée et du respect des prescriptions du plan d'aménagement et de gestion.

Annexe 5 – H : Les différents types de conflits observés dans le cadre des acquisitions foncières à grande échelle

Acteurs dans les conflits	Conflits foncier	Mode et durée de la résolution	Conséquence
Investisseur et la population locale en général	Empiètement sur des terres à usage commun : source d'eau, cimetière, villages, voie d'accès	Négociation avec intervention des notables des villages et du Maire Résolution assez rapide	L'investisseur modifie la délimitation de son terrain
	L'investisseur ne recrute pas suffisamment de mains d'œuvres locales.	Négociation avec intervention des notables des villages et du Maire Résolution rapide mais le cas peut se répéter	L'investisseur adopte toujours comme critère de recrutement la qualification et la productivité des travailleurs. Il peut recruter des mains d'œuvre locales temporairement mais sélectionnera toujours les meilleurs quelle que soit leur provenance
	Les travailleurs négocient une hausse du salaire journalier	Négociation avec quelques fois intervention des notables des villages Résolution rapide mais le cas peut se répéter	L'investisseur ne recrute plus ceux qui revendiquent ces hausses de salaire
Investisseur et les agriculteurs	Empiètement sur des terres valorisées	Négociation Résolution rapide	L'investisseur modifie la délimitation du terrain demandé
	Empiètement sur des terres non valorisées mais revendiquées par les agriculteurs	Négociation et recherche de consensus entre les 2 parties Résolution prend plusieurs semaines voire des mois	Soit un consensus est trouvé et une nouvelle délimitation est opérée Soit l'investisseur maintient le plan et force la procédure
Investisseur et les éleveurs	Empiètement sur des aires de pâturage	Négociation avec intervention du Maire Résolution prend plusieurs semaines voire des mois	Soit un consensus est trouvé et une nouvelle délimitation est opérée Soit l'investisseur maintient le plan et force la procédure
Investisseur et les organisations de communauté de base (COBA)	Empiètement sur des terrains dont le COBA assure la gestion des ressources naturelles grâce à un transfert de gestion par l'administration forestière	Négociation mais le COBA maintient toujours son droit sur les ressources. Si l'investisseur persiste, la résolution prendra une durée non déterminée car le dossier sera bloqué à ce niveau	L'investisseur maintient le plan et force la procédure qui va même aboutir à un autre conflit entre la circonscription domaniale et le service des forêts
Investisseur et l'autorité communale (Maire)/ le ministère en charge du foncier	Le montant de l'impôt foncier est modifié à la hausse. Désaccord sur le montant du loyer du bail	Négociation	

Annexe 5 – I : Analyses des différentes informations demandées par la législation aux investisseurs (Décret MECIE, Loi 2007 – 036, Circulaire 321 – 10/MATD/SG/DGSF)

Types d'informations		Demandées
Informations générale sur le promoteur et le projet	Nationalité	Oui
	Statut juridique	Oui
	Nationalité des actionnaires	Oui
	Capital	Oui
	Historique du projet	Oui
	Présentation du projet (objectif, objet, zone, durée)	Oui
	Justification du projet et du choix de la zone	Oui
Agronomique	Surface de plantation	Oui
	Schéma ou plan d'aménagement	Oui
	Objectif et plan de production	Oui
	Présentation de la ou des plantes à cultiver	Oui
	Techniques de culture, de production	Oui
	Les intrants utilisés (engrais, produits phytosanitaires), leur mode d'approvisionnement	Oui
	Impacts sur la sécurité alimentaire dans la zone	Non
Impacts sur les systèmes socio – agraires locaux	Non	
Management	L'emploi des mains d'œuvre	Oui
	Possibilité des paysans d'être membres du conseil d'administration	Non
Technique	Les matériels et équipements utilisés	Oui
	Les logistiques et les infrastructures	Oui
	Chronogramme des activités	Oui
Environnement	Description du milieu récepteur : physique, biologique	Oui
	Identification des types d'impacts environnementaux	Oui
	Evaluation de l'ampleur des impacts environnementaux	Oui
	les risques, les dangers pour l'environnement	Oui
	Proposition de mesures d'atténuation	Oui
	Proposition de plan de gestion environnemental	Oui
Social	Description du milieu récepteur : humain	Oui
	Identification des types d'impacts sociaux (mœurs, coutumes, mentalité, santé...)	Oui
	Evaluation de l'ampleur des impacts sociaux	Oui
	Condition de travail des mains d'œuvre	Non
	Impact de l'arrivée massive de mains d'œuvre	Non
Economique	Montant investissement, taux de retour d'investissement	Oui
	Type de Devise ou MGA	Oui
	Masse salariale	Oui
	Plan de financement	Oui
	Vente prévisionnelle (Chiffres d'affaires)	Oui
	Compte d'exploitation prévisionnel	Oui
	Coûts d'exploitation très détaillée	Non
	Impôts et taxes détaillés	Non
	Impacts économiques du projet dans la zone	Non
	Mécanismes de partage équitable des bénéfices	Non

Annexe 5 – J : Situation d'avancement des différents projets d'agrocarburant et bioéthanol (2011)

Production	ETAPES SUR LES DEMARCHES D'ACQUISITION DE TERRAIN					
	Projets annoncés en stade de démarrage	Convention avec Communes et Régions	Demande introduite au CIRDOMA	Descente Topo et reconnaissance	Négociation de bail	Obtention titre ou bail
AGRODIESEL	7	5	10	1	3	2
AGROETHANOL	1	1	0	0	3	2
TOTAL	8	6	10	1	6	4

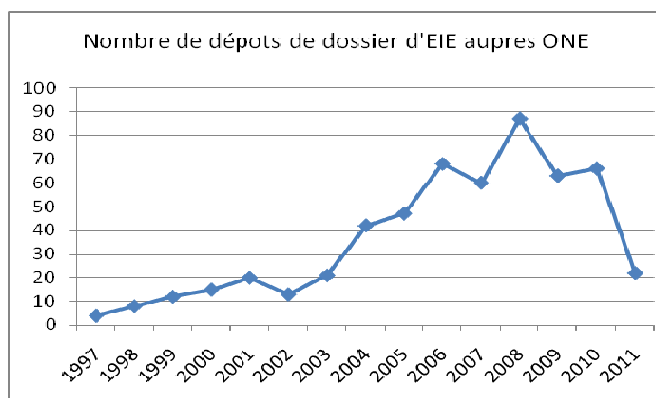
Annexe 5 – K : Les études d'impacts environnementales

Les projets dans le secteur minier (45,1 %) arrivent en tête dans la réalisation des EIE, suivi du secteur industriel (19 %). Pour les autres domaines, son application reste faible et dans le secteur agriculture, l'étude d'impact est réalisée par le promoteur si seulement son bailleur de fonds l'exige. Le tableau ci-après montre le pourcentage d'EIE, de MEC et de PREE par secteur sur un total de 556 dépôts depuis 1997 jusqu'à ce jour.

Secteur	%	Secteur	%	Secteur	%
Mine	45,1	Biodiversité	3,4	Telecom	1,3
Industrie	18,9	Agriculture	3,1	Eau	0,9
Energie	8,1	Aquaculture	2,5	Déchet	0,7
Tourisme	6,3	Elevage	1,4	Forêt	0,7
Infrastructure	4,5	Projet	1,3	Transport	0,5

Répartition par secteur de dossier d'études d'impact environnemental depuis 1997 jusqu'à ce jour

L'évolution annuelle du nombre de dépôt de dossier, tous secteurs confondus, représentée par la figure ci-après démontre un net décollage des projets ayant demandé une EIE en 2003. L'évaluation d'une EIE est effectuée par un Comité Technique Environnemental (CTE) constitué par l'ONE, le Ministère de l'environnement, les Cellules environnementales des Ministères sectoriels concernés. Des documents, guide et fiche de réalisation de l'étude sont disponibles auprès de ces services entre autre, le décret MECIE, le guide de réalisation d'une EIE, la procédure de suivi et de contrôle et le modèle de cahier de charges.



Evolution du nombre de dépôt de dossier EIE depuis

Deux projets d'investissements agricoles à grande échelle ont obtenu leur permis environnemental l'un en 2003 portant sur une culture d'anacarde et le second en 2010 portant sur une culture de jatropha. Les

Annexes 6

Gestion des terrains domaniaux

Annexe 6 – A : Analyses de quelques cas d'expropriation

CAS	Année	Nature du projet	Intérêt public/privé	Terrains utilisés selon l'usage prévu (O/N)	Montant indemnité (en Ar/m ²)	Type de droits indemnisés (O/N)		Les expropriés sont payés dans l'année (O/N)
						Enregistré	Non - enregistré	
<i>SHERITT</i>	2009	Mines	Privé	0	6 000 à 10 000	0	0	0
<i>MADARAIL</i>	2008	Infrastructure ferroviaire	public	0	20 000	0	0	0
<i>Route des hydrocarbures</i>	2010	Infrastructure routière	public	0	50 000	0	0	0
<i>Boulevard de l'Europe</i>	2005	Infrastructure routière	public	0	20 000	0	0	0
<i>QMM (Qit Madagascar Minerals)</i>	2009	Mines	Privé	0	4 000 à 15 000	0	0	0
<i>Hôpital de Toamasina</i>	2010	Infrastructure sanitaire	public	0		0	0	0
<i>Bretelle du Marais Masay</i>	2011	Infrastructure routière	public	0	4000 (terrains humides – marais) et 10 000	0	0	0
<i>Boulevard de Tokyo</i>	2008	Infrastructure routière	public	0	10 000	0	0	0
<i>Gare Routière d'Ambohimalaza</i>	2006	Infrastructure routière	public	0	8 000	0	0	0