

**Une gouvernance foncière entre le légal et le légitime :
état des lieux à Madagascar**

Résultats du Cadre d'Analyse de la Gouvernance Foncière

Rivo Andrianirina - Ratsialonana, Perrine Burnod

2012

1 Introduction

La notion de gouvernance foncière, permet d'analyser les processus de gestion foncière à Madagascar et, en particulier, les processus de mise en œuvre de la politique foncière. La présente synthèse déroule, analyse et établit l'état des lieux de la gouvernance foncière à Madagascar en abordant les principales thématiques retenues dans le contexte du CAGF – Cadre d'Analyse de la Gouvernance Foncière. Le contenu du document est divisé en deux parties : une première partie de présentation des thématiques avec les principaux constats et analyses sur les éléments – clés de la thématique, et une deuxième partie présentant les recommandations politiques jugées importantes pour l'amélioration de la gouvernance foncière à Madagascar. Les recommandations politiques qui concluent le document se basent sur des visions d'expert mais ont aussi été alimentées par les avis des panelistes travaillant sur la question foncière et issues de différents horizons institutionnels qui ont contribué à noter les différents indicateurs et dimensions du CAGF.

1.1 Méthodologie

Les analyses ont été principalement inspirées des résultats du processus CAGF qui a été mené pour le cas de Madagascar en 2011. Un appui institutionnel dans la mise en œuvre du CGAF a été réalisé à travers le Ministère de l'Aménagement du Territoire et de la Décentralisation (MATD). L'appui technique a été en grande partie réalisé par l'Observatoire du Foncier (OF), structure d'appui à la formulation de politique foncière Malagasy et au pilotage de la réforme foncière.

Le processus LGAF dans sa phase pilote a été favorablement adopté et a rencontré une appropriation technique favorable en tant qu'outil d'auto – évaluation de la gouvernance foncière de la part des secteurs producteurs et utilisateurs des informations collectées. Une des plus – value générée par l'approche est la remise en considération de l'efficacité de la gestion de quelques thématiques négligées ou qui relevaient de la routine quotidienne pour les administrations (ex. délivrance de situation juridique, recouvrement des baux sur les terrains domaniaux, demande de permis de construire, etc.).

Par ailleurs, le cadrage des appréciations qualitative et qualitative sous forme de notations fermées A, B, C, D a dans la plupart des cas permis une notation objective, précise et consensuelle. De même, l'hétérogénéité de la composition des panels d'évaluation, dont les membres sont représentatifs des parties prenantes concernées par le foncier (administration étatique, ONG, société civile, collectivité territoriale, institutions académiques, etc.) a permis de sonder les diverses perceptions selon les acteurs pour un même indicateur. Cette diversité renseigne sur le niveau de connaissance, et donc de disponibilité et d'harmonisation des informations autour de la politique foncière à Madagascar. Toutefois, l'utilisation de la notation fermée n'a pas vraiment permis de capturer certains éléments qualitatifs intéressants qui ont été débattus dans les travaux des panels. Certains indicateurs sont multidimensionnels que leur appréciation ne peut pas être cernée par une qualification unique.

Deux grands points sont à mettre en exergue dans la conduite du processus LGAF à Madagascar : la pertinence de l'outil et la disponibilité des informations (notes contextuelles) pour alimenter les débats pour la notation. La mise en œuvre du LGAF a coïncidé avec la période d'évaluation de la première phase (Acte 1) de la réforme foncière à Madagascar, engagé depuis 2005. Le LGAF a donc permis d'aborder un autre angle de cette évaluation, par l'entrée gouvernance. Le fait que l'Observatoire du Foncier, un organisme rattaché au ministère en charge du foncier a catalysé l'institutionnalisation de la démarche par l'administration et a facilité l'accès à certaines informations qui auraient pu relever de la confidentialité. Dans l'ensemble, l'absence et le manque de fiabilité des données pour constituer certaines notes contextuelles constituent les principales contraintes dans le cadre du LGAF Madagascar. Pour surmonter cette contrainte, le renseignement de plusieurs indicateurs a du faire l'objet de collecte spécifique ou d'échantillonnage ponctuel, en l'absence de véritables systèmes d'information au niveau des institutions opérationnelles ou de suivi.

Les résultats du LGAF ont été conçus pour alimenter les réflexions et la mise en place d'actions concrètes pour améliorer la gestion de certaines composantes de la politique foncière du pays. Les pays ayant bénéficié de la mise en œuvre de LGAF devraient, à la suite d'une revue générale de toutes les thématiques, identifier les domaines qui leur semblent importants à améliorer. Des activités concrètes sont à mettre en œuvre et en accompagnement, l'effectivité de ces activités devrait faire l'objet d'un

suivi périodique à travers la mise en place d'un système d'information opérationnel, pratique et à moyen terme pérenne.

2 Madagascar : quelques éléments de contexte

2.1 Une population majoritairement rurale et pauvre

Située dans l’Océan Indien, Madagascar est avec ses 587.000 km² la quatrième plus grande île au monde. Selon les dernières estimations, la population avoisinerait les 21 millions d’habitants. Près du tiers de la population vit en milieu urbain, dont plus de 10% sont concentrés dans la capitale Antananarivo (2,7 millions). Malgré cette progression de l’urbanisation, la majeure partie des actifs¹ travaille dans le secteur agricole et rural. Les exploitations sont de taille réduite (0,87 ha sous culture en moyenne) au sein desquelles la production rizicole et l’élevage bovin extensif y occupent une place primordiale² (MAEP 2004 – 2005).

Indicateurs	Année de référence	Valeur
Population totale (nombre)	2011 ^a	20.714.000
Taux de croissance démographique annuelle (% population)	2010 ^a	2,8
Espérance de vie à la naissance (ans)	2009 ^b	60,8
Taux d’alphabétisation (% total, 15 – 24 ans)	2008 ^e	64
Prévalence du VIH (% de la population totale entre 15 et 49 ans)	2009 ^b	0,2
Produit Intérieur Brut (millions US\$)	2010 ^a	9.132
Produit National Brut (PNB) par habitant (US\$)	2009 ^b	430
Stock des Investissements Directs Etrangers (millions US\$)	2009 ^c	3.900

Fig.1 Principaux indicateurs macro-économiques de Madagascar³

Avec un PIB par habitant estimé à 453 USD en 2010, Madagascar est classé parmi les pays les plus pauvres du monde. Le PIB est tiré par les revenus des mines, du tourisme et des services (53% du PIB en 2010). Celui – ci a diminué depuis la crise politique de 2009 et ne permet pas de contrebalancer la croissance démographique égale à 2,7% par an. Le PIB par habitant a chuté pour atteindre en 2012 la valeur qu’il avait en 2003 (World Bank Economic Update, 2012). Trois quart de la population vivent dans la pauvreté et en deçà du seuil de 0,64 USD/jour/personne permettant de couvrir les besoins alimentaires minimums⁴. Cette proportion atteindrait même 82% de la population en milieu rural (INSTAT, 2010).

2.2 Contexte politique : de la royauté aux Républiques

Organisée en petits royaumes depuis l’installation des premiers peuplements, l’île était occupée par quelques grands royaumes à partir du XV^{ème} siècle. Le royaume Merina, un des plus puissants, étendra progressivement ses limites par les batailles jusqu’à constituer le royaume de Madagascar sous le roi Radama I (1810 – 1828). Le pays fut colonisé par la France en 1896, puis accéda à son indépendance en 1960. Trois républiques se sont ensuite succédées, entre lesquelles se sont alternées élections démocratiques et destitutions (voir box 1). En mars 2009, des manifestations menées par des opposants politiques ont contraint le président Marc Ravalomanana à s’exiler, laissant place à un gouvernement de transition dirigé par Andry Rajoelina.

¹ Près de 2,5 millions de ménages, soit 80 % des ménages, ont une activité agricole.

² Environ 60 % des surfaces cultivées sont rizicoles et le parc bovin s’élève à 10 millions de tête

³Sources: ^aINSTAT Madagascar EPM 2011; ^bThe World Bank, Africa Development Indicators 2011; ^cINSTAT, Banque Centrale de Madagascar, Investissements Directs Etrangers et de Portefeuille de Madagascar: année 2009-2010; ^edata.worldbank.org/indicator.

⁴ Sont définies comme pauvres, les personnes dont l’apport alimentaire de 2100 calories n’est pas atteint quotidiennement, représentant monétairement l’équivalent de 234 US\$ par personne par an (EPM, 2010).

Box 1 : Alternance entre élections démocratiques et destitutions

A la suite de la déclaration de l'indépendance en 1960, la première République du président Philibert Tsiranana, jugée trop contrôlée par la France, a été renversée par un mouvement populaire en 1972 et relayée par un Directoire militaire (1972 – 1975). La deuxième République, présidée par Didier Ratsiraka, a été marquée par une politique économique « socialiste marxiste » qui a pris fin suite à des soulèvements populaires en 1991. Après une période de transition, une troisième république dirigée par Albert Zafy (1992 – 1996) a été marquée par une politique économique de désengagement de l'Etat et la libéralisation à outrance des institutions. A la suite de sa destitution par la Haute Cour Constitutionnelle, Didier Ratsiraka est réélu président à l'élection de 1997. Il sera battu aux élections de 2002 par Marc Ravalomanana qui brigua un second mandat en 2007. Affichant une politique d'ouverture économique aux investisseurs, Ravalomanana a attiré les critiques de ses opposants, notamment dans le cadre d'un scandale sur la négociation de 1,3 millions d'hectare de terrains agricoles pour la société Sud Coréenne Daewoo. Suite à la destitution de ce dernier en 2009, Madagascar est dirigé par un gouvernement de transition présidé par Andry Rajoelina.

3 Le contexte foncier

3.1 Histoire : le creuset d'un pluralisme juridique et institutionnel

Les systèmes politiques et socioculturels qui se sont succédé depuis l'époque monarchique ont façonné les systèmes de droits et de tenures foncières. Pendant la période de la royauté (XV^{ème} – XIX^{ème} siècle), les systèmes de droit locaux traditionnels, dont les contenus varient selon les groupes socioculturels de l'île, prévalaient. Des constantes se retrouvent toutefois dans les fondements juridiques de ces systèmes : la notion de bien collectif des terres et d'emprise communautaire sur l'espace. L'individualisation était quasi – inexistante ; (ii) le droit conféré par l'aménagement et la mise en valeur⁵ par le premier – venu, (iii) la reconnaissance sociale sans preuves écrites des différents droits, des procédures d'accès à ces droits et des mécanismes d'arbitrage. Sous le règne d'Andrianampoinimerina (1787 – 1810) est introduite la notion de *tanim – panjakana*⁶ : la terre était déclarée propriété du souverain et les populations disposaient du droit d'usage.

Sous l'influence des civilisations occidentales, la première codification civile (Code des 305 articles) est réalisée en 1881. Le code comprend notamment les règles d'accès au foncier, introduisant la notion d'individualisation de la propriété.

Pendant la colonisation (1896 – 1960), le terme *tanim – panjakana* désigne non plus la propriété du roi mais celle de l'Etat (colonial). Il est renforcé par le principe de domanialité, déclarant toutes les terres comme appartenant à l'Etat, qui permet notamment d'installer les colons. L'administration s'inspire alors du système Torrens⁷ qui déclare comme nuls les droits fonciers antérieurs. Elle applique par ailleurs le « système Wakefield⁸ » afin de rendre payant l'accès aux terres et de générer des ressources pour la colonisation (Delhorbe, 1900). La propriété foncière ne peut être reconnue comme légale qu'après délimitation de la parcelle par les services de l'Etat, inscription dans le livre foncier et délivrance d'un titre foncier. La propriété est ainsi créée par l'Etat. Ce système a été en priorité conçu pour les colons français ou étrangers, qui sont les principaux détenteurs de titres fonciers ou bénéficiaires des concessions. Il est très peu mobilisé par les citoyens Malagasy, à l'exception de quelques élites qui ont immatriculé leurs propriétés. Pour limiter l'extension des occupations coutumières, et fixer la main-d'œuvre à proximité des exploitations coloniales, l'administration a créé des procédures d'enregistrement obligatoire au nom de l'Etat, les Réserves Indigènes ou au nom de particuliers, les opérations cadastrales (Boulmer, 1938 ; Raison, 1969).

⁵ Traduits notamment par les termes *Solam – pangady* : droit par le défrichement et *Maintimolaly*, droit par l'apport de fertilisants sur une longue période.

⁶ *Tanim – panjakana* : littéralement, les terres du roi ou du prince.

⁷ Torrens title is a system of land title where a register of land holdings maintained by the state guarantees an indefeasible title to those included in the register. Land ownership is transferred through registration of title instead of using deeds

⁸ Wakefield proposed for the colonies in Australia that all land throughout the colony be declared liable to a tax worth a percentage of the actual rent."

Malgré la volonté étatique de substituer les systèmes locaux de droits à un système formels de gestion des terres et de validation des droits, les moyens mis en œuvre répondent difficilement aux enjeux locaux. La détention des titres fonciers demeure un privilège des résidents urbains alors que les tenures coutumières et locales restent dominantes dans les milieux ruraux associant propriété privée et appropriation collective (Blanc Jouvan, 1964 ; Ottino, 1998 ; Evers, 2002 ; Le Roy et al., 2006 ; Omrane, 2008 ; Muttenzer, 2010).

En conséquence, les systèmes « légal » et « local – coutumier » coexistent. La volonté locale de documentation des droits, par reproduction des pratiques administratives, s'est traduite dans nombreuses localités par l'établissement de « petits papiers », une première étape de formalisation des droits (Jacoby et Minten, 2007 ; Teyssier et al., 2008). Il s'agit de la documentation des transactions (héritage, ventes, location) par de simples actes, ou de la documentation de l'occupation par la quittance de paiement de l'impôt foncier. Certains actes sont signés et tamponnés par le chef de Fokontany ou le maire. Ils n'ont pas de stricte valeur légale mais ils peuvent agir comme une première preuve de propriété en cas de conflits. Pour tenter de réconcilier légalité et légitimité des pratiques locales, la réforme Malagasy engagée en 2005 vise à la reconnaissance légale des systèmes de droits fonciers locaux.

3.2 La réforme foncière de 2005

Depuis 2005, une réforme foncière ayant pour objectif de « répondre à la demande massive en sécurisation foncière accessible au plus grand nombre et à moindre coût » (lettre de politique foncière), a été engagée. Le gouvernement Malagasy, avec le support de diverses agences de développement, a engagé des efforts importants dans le cadre du Programme National Foncier pour améliorer et faciliter la sécurisation foncière formelle. Les mesures phares de la réforme foncière consistent en la refonte du cadre législatif, la modernisation des services fonciers, la décentralisation de la gestion foncière. La formation des différents acteurs aux nouveaux métiers du foncier face à ces innovations, complète les axes de la réforme.

Un des points majeurs de la rénovation du cadre législatif a été la remise en cause du principe de domanialité, principe définissant l'Etat comme propriétaire de l'ensemble des terres non titrées et les services de l'Etat comme seuls responsables de leur gestion. La loi 2005 – 019 instaure le passage de la présomption de la domanialité vers la reconnaissance de la propriété privée non – titrée (PPNT) pour les occupants coutumiers des terres non titrées (Teyssier et al., 2009).

Autre point majeur de la réforme est la décentralisation de la gestion foncière. Les communes peuvent créer un guichet foncier et disposer d'une photographie précise des terres de la commune sur laquelle sont et seront reportées les terres légalement reconnues (Plan Local d'occupation Foncière, PLOF). Le maire peut, à la demande des occupants des terrains qui relèvent de la PPNT, et à l'issue d'une procédure de reconnaissance locale attestant les droits de propriété, délivrer un certificat foncier individuel ou collectif. Le certificat foncier, à la différence du titre foncier, repose sur une validation sociale des droits fonciers existants et ne peut être délivré qu'avec l'attestation des acteurs locaux (voisins, anciens, chef de village, maire). Le certificat et le titre fonciers ont toutefois les mêmes attributs : il est cessible, transmissible et hypothécable.

Dernier point fort de la réforme est la modernisation des services fonciers de l'Etat. Les services présents au niveau central et régional ont engagé une restructuration organisationnelle et une informatisation des documents fonciers (inventaire, consolidation des archives, numérisation, etc.) notamment en vue de la constitution des plans numérisés.

Il existe donc à Madagascar deux instances, avec deux systèmes pour légaliser la gestion de la propriété foncière :

- **les services fonciers de l'Etat** au niveau central et régional, en charge de la délivrance et de la gestion des titres et des cadastres fonciers. On compte 36 circonscriptions foncières à Madagascar, sur lesquelles deux – tiers ont bénéficié de la numérisation des informations foncières et de la dotation de nouveaux matériels. Mais les effets en termes d'organisation et d'amélioration des services aux usagers restent encore mitigés. L'évaluation menée sur les coûts et délais de délivrance des titres fonciers ont montré que les améliorations ne sont pas encore palpables par rapport à 2006 (Comby et al., 2011 ; Cabinet BEST, 2011).
- **les guichets fonciers communaux** en charge de la délivrance et de la gestion du certificat.

Statuts	Catégories	Importance superficie (km ²)	Importance (population)
Terrains domaniaux			
Domaine Public	Domaine public naturel	ND	ND
	Domaine public artificiel	ND	ND
Domaine privé de l'Etat et des collectivités	Terrains non immatriculés sans occupation attestée (terrains vacants et sans maître)	360.000 ⁹	ND
	Terres immatriculées au nom de l'Etat ou affectées au nom d'une institution publique	17.129 ¹⁰	ND
	Forêts domaniales (forêts classées, réserves forestières, stations forestières)	42.480 ¹¹	ND
Propriétés privées			
Régime de la Propriété privée	Propriétés privées titrées (Ordonnance 60 – 146)	39.000 ¹²	ND
	Propriétés privées cadastrées jugées	ND	ND
	Propriétés privées cadastrées non – jugées (cadastres inachevés)	ND	ND
	Propriété privée non – titrée mais occupée de façon coutumière (PPNT – Loi 2006 – 031)	ND	ND
	Propriété privée certifiée (Loi 2006 – 031)	790 ¹³	56.000
Terrains à statuts spécifiques			
Statut spécifique à vocation agricole	Périmètres de colonisation (PC)	ND	ND
	Réserves Indigènes (RI)	ND	ND
	Aires de Mise en valeur Rurale (AMVR)	ND	ND
	Zone d'Aménagement Foncier (ZAF)	ND	ND
	Zones d'Investissement Agricole (ZIA)	ND	ND
Statut spécifique à vocation économique	Réserves foncières touristiques (RFT) ¹⁴	100	ND
Statut spécifique à vocation environnementale	Les terrains sous contrat de transfert de gestion (GELOSE, GCF)	1.780	ND
	Aires Protégées (AP)	54.017 ¹⁵	
	Réserve Foncière de Reboisement (RFR)	ND	ND
	Sites d'application des conventions internationales de gestion des ressources naturelles (RAMSAR)	ND	ND

Fig.2 Typologie des différents statuts des terres à Madagascar

3.3 Les principales institutions impliquées par la gestion foncière

Les institutions publiques étatiques
L'administration foncière de l'Etat.
<ul style="list-style-type: none"> Elle est représentée institutionnellement par le Ministère en charge du Foncier et techniquement par la Direction Générale des Services Fonciers (DGSF). Elle est en charge de la gestion du Domaine Public (loi 2008 – 013) et du Domaine Privé de l'Etat (loi 2008 – 014), ainsi que des propriétés privées titrées et cadastrées. Elle assure aussi la conception de la politique foncière et de sa mise en œuvre. Elle est représentée au niveau régional par les Services Régionaux des Domaines et Topographiques et au niveau des Districts, par les 36

⁹ Extrapolation à partir des données fournies par l'Enquête Périodique auprès des Ménages (EPM) de l'INSTAT sur les superficies cultivables mais non – cultivées <http://www.mada-business.com/ff.php?id=130>; <http://www.afriquinfos.com/articles/2011/9/26/brevesdafrique-187606.asp>. La relation entre les superficies non – cultivées et les terrains vacants et sans – maître ne peut pas être directement établie.

¹⁰ Dernier recensement (incomplet) fait par la Direction des Domaines en 2011, sur la base des inscriptions visibles dans les livres fonciers.

¹¹ Ministère des Eaux & Forêts, 2011.

¹² Approximation relative en partant de la Lettre de Politique Foncière de 2005 : « la superficie des propriétés titrées ne dépasse pas un quinzième du territoire ».

¹³ Chiffre de l'Observatoire du foncier au mois de décembre 2011. www.observatoire-foncier.mg/cartegf.html

¹⁴ Ministère du Tourisme

¹⁵ Source : Madagascar National Parks (MNP). Ce chiffre comprend les Réserves Spéciales, les Parcs Nationaux, les Réserves Naturelles Intégrales, les Nouvelles Aires Protégées (NAP) créées depuis 2003 et en cours de création.

circonscriptions domaniales et topographiques.

- Elle inclut la Direction des Domaines et de la Propriété Foncière, la Direction des Services Topographiques, la Direction de la Réforme Foncière et la Cellule de Coordination du Programme National Foncier.

L'Observatoire du Foncier

Structure créée en 2007 et rattachée au Ministère en charge du foncier, l'OF est en charge de la production et de la mise en débat d'informations, d'analyses, et de réflexions, afin d'appuyer la formulation de la politique foncière Malagasy et le pilotage de la réforme foncière.

Les autres ministères

De par son caractère transversal, d'autres ministères sont impliqués dans la gestion foncière: Ministère des mines, du tourisme, de l'agriculture, de la justice, de l'environnement et des forêts, de la décentralisation, etc.

Les Communes

Par la Loi 2006 – 031, les Communes sont compétentes grâce à leur guichet foncier pour la gestion des Propriétés Privées Non – Titrées, la délivrance et la mutation des certificats fonciers. Depuis 2006, la Commune gère également les activités liées à la fiscalité foncière. Elle est aussi mandatée pour la délivrance du permis de construire, et lorsque qu'elle a les outils correspondant, pour l'aménagement territorial. Le Chef de Fokontany¹⁶, représentant de l'Etat au niveau de l'échelon le plus bas, participe aussi à la gestion foncière (participation au processus de certification, résolution des conflits fonciers, ect).

Les agences parapubliques

Les agences parapubliques disposent d'une autonomie de gestion financière et sont généralement financées par des fonds internationaux. Il s'agit notamment de l'Office National de l'Environnement, des Organismes Rattachés à l'aménagement du territoire, de l'Economic Development Board of Madagascar (accueil des investisseurs privés), des cliniques juridiques ou Trano Aro Zo (information sur les textes juridiques, gestion des conflits), etc.

La société civile

Les autorités locales traditionnelles

Les autorités locales traditionnelles (roitelets, doyens, chefs claniques, chefs spirituels) peuvent intervenir dans la validation des droits, la résolution des conflits, voire dans la gestion des patrimoines fonciers, individuels, familiaux ou collectifs. Leur intervention est basée sur des règles locales – traditionnelles (appelées *Dina*) qui sont dictées par les ancêtres ou adoptées après une assemblée participative. Elles occupent une place importante dans les processus de sécurisation foncière au niveau local. De ce fait, **les mécanismes de reconnaissance légale de droits ne sont pas mobilisés de façon systématique**. Les Commissions de Reconnaissance Locale ou CRL, intervenant dans le cadre de la certification foncière, sont des formes d'articulation des autorités traditionnelles avec les autorités légales communales.

La plateforme de Solidarité des Intervenants pour le Foncier (SIF)

Une plateforme de défense des droits fonciers des paysans **qui regroupe les organisations paysannes et des ONGs** concernées ou intervenant dans les problématiques foncières.

Les organismes privés

Les géomètres experts et les notaires

Il s'agit des professions libérales qui appuient les usagers dans leurs démarches de sécurisation de la propriété ou de la transaction. Ces professions sont cadrées par des lois qui règlementent leur ordre.

¹⁶Le *fokontany* est le plus petit échelon de l'administration territoriale. C'est une sous division de la commune, le chef a ainsi des fonctions administratives. Elu par la population ou désigné par le maire, il a aussi souvent une fonction importante dans le système local/traditionnel.

3.4

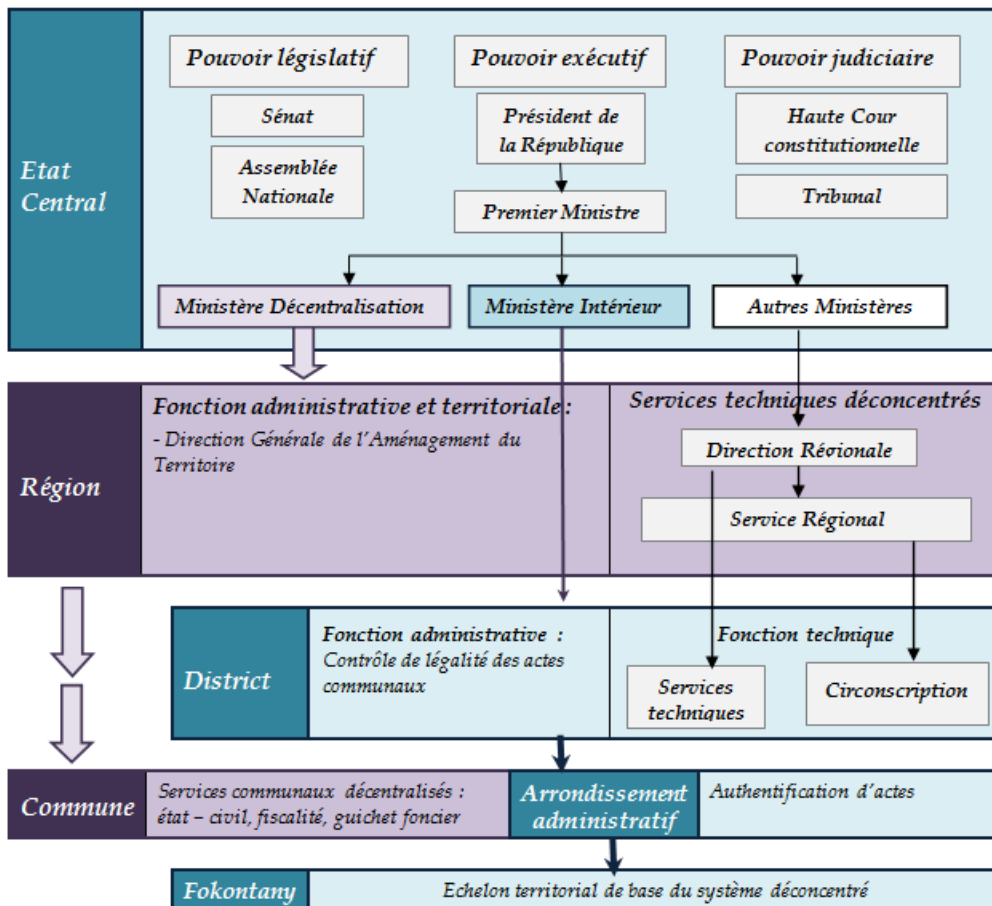


Fig. 3 Organisation administrative et territoriale de l'Etat Malagasy

4 Analyse de la gouvernance foncière

A Madagascar, le CAGF a porté sur six grands thèmes : le cadre foncier juridique et institutionnel; l'aménagement du terre, la gestion des terres et la fiscalité foncière ; la gestion du domaine de l'Etat ; l'accès public aux informations foncières ; la gestion des conflits et les acquisitions de terres à grande échelle.

4.1 Cadre juridique et institutionnel

Le premier thème traite la reconnaissance de la diversité des droits fonciers et des dispositifs de sécurisation de ces droits, de la clarté des mandats et des pratiques des institutions impliquées dans la gestion foncière, et en fin de l'équité et de la non – discrimination dans les processus de gouvernance.

4.1.1 Des avancées importantes en termes de reconnaissance légale des droits fonciers

La législation foncière Malagasy repose sur la superposition de textes législatifs hérités des différentes périodes historiques (Ravelomanantsoa et al., 2012). La réforme foncière de 2005 a entamé une refonte importante de la législation avec une redéfinition profonde des catégories juridiques des terrains. Les différentes catégories juridiques légales des terrains à Madagascar sont à présent les suivantes :

- les terrains de l'Etat – dits terrains domaniaux –sont constitués par :
 - o le domaine public de l'Etat (les lacs, bords de rivières, infrastructures, etc.) ;
 - o les domaines privés de l'Etat incluant :
 - les terres titrées au nom de l'Etat,
 - et les terres non occupées dites « vacantes et sans-maîtres » qui peuvent, à la demande de particulier, être vendues ou cédées en bail ;

- les propriétés privées incluant :
 - o les propriétés titrées et cadastrées,
 - o les propriétés non titrées et occupées (PPNT) qui peuvent être certifiées à la demande de leurs propriétaires ;
- les aires relevant d'un statut spécifique : incluant les aires protégées, les zones de protection environnementale, les zones à vocation d'aménagement agricole ou économique (tourisme, industrie), et les grandes aires de pâturage collectif.

Le processus de réforme foncière étant en cours, certaines catégories juridiques n'ont pas encore été retravaillées. Tel est le cas en particulier des statuts spécifiques. Ces statuts incluent des situations très différentes (réserves touristiques, aires protégées) qui, sur le terrain, créent souvent des situations conflictuelles entre le propriétaire défini légalement (souvent l'Etat) et les occupants des terrains. Aussi, un travail de mise à jour des différentes législations reste à poursuivre au sein du corpus de lois foncières ainsi que sur les lois relatives à d'autres activités économiques : mines, agriculture, tourisme, etc.

En l'attente de ces avancées, les lois actuelles reconnaissent légalement les droits des propriétaires sur les terrains titrés. Et, fait majeur, les lois protègent les droits fonciers des individus ou collectifs en milieu rural ou urbain sur les terrains non titrés et non cadastrés (Andrianirina – Ratsialonana et al., 2011).

Cependant, l'occupation coutumière est plus fréquemment reconnue en zone rurale qu'en milieu urbain. En effet, il existe de nombreuses parcelles titrées et cadastrées au nom de l'Etat en milieu urbain à l'initiative des gouvernements successifs.

La notion d'occupation est aussi sujette à débat. L'essence de la loi sur la certification était de confirmer légalement les droits existants et non de créer des droits. Elle offre aux acteurs locaux le choix de valider ou non la légitimité du demandeur de certificat. Certaines formulations dans la loi précisent que toutes les formes d'appropriation sont protégées (terres sacrées, jachères) mais d'autres formulations mentionnent l'obligation d'une mise en valeur permanente. Ces termes limitent ainsi les possibilités de reconnaissance de droits fonciers collectifs sur les espaces pastoraux ou les lieux de cultes.

La législation reconnaît les droits locaux mais elle donne surtout des outils pour formaliser la propriété privée individuelle ou la propriété d'un petit groupe. L'enregistrement d'une propriété au nom d'un collectif nécessite que ce dernier soit formalisé et que les membres soient listés – obligations en décalage des attentes et des caractéristiques des familles élargies ou des clans. Par ailleurs, héritage du passé et en décalage avec les pratiques sur le terrain, la législation foncière ne reconnaît pas le métayage (Ordonnance 74 – 021).

Un double système de reconnaissance légale des droits

Les occupations/ possessions de long terme non contestées sont reconnues et peuvent être formalisées. Depuis la mise en œuvre de la décentralisation, les possesseurs de droits peuvent demander un enregistrement légal de leurs droits par le processus de certification, à condition que les terres relèvent de la PPNT. Ils s'adressent au guichet foncier de leur commune¹⁷. En Novembre 2012, 458 communes sont dotées de guichets fonciers et ont délivrés environ 80.000 certificats fonciers en l'espace de 7 ans. Le temps moyen de délivrance d'un certificat est d'un an et le prix d'environ 15 USD. La superficie totale certifiée est d'environ 70.000 ha, soit 0,10% du territoire ou 3% des terres cultivées (www.observatoire-foncier.mg).

Les possesseurs peuvent également demander un enregistrement légal de leurs droits par l'immatriculation, à condition que les terres relèvent du domaine privé de l'Etat (acquisition ou régularisation des droits). Ils s'adressent aux services fonciers. Le nombre de demandes de titres fonciers ne dépasseraient pas les 20.000 par an. Concernant la procédure d'immatriculation individuelle¹⁸, le délai moyen de délivrance et les coûts moyens, estimés respectivement à 6 ans et à 507 USD en 2006, n'ont pas connu d'amélioration notable (Best, 2011).. Le problème actuel est que ces titres ne sont pas forcément à jour.

¹⁷ En cas d'absence de telle structure au niveau local, ils peuvent s'adresser aux services fonciers.

¹⁸ Les opérations cadastrales, tentatives de sécurisation groupée, non seulement coûtent cher à l'Etat (70 USD/ ha), mais aucune n'a pu être menée jusqu'au bout, laissant les possesseurs dans un état flou de sécurisation.

4.1.2 Une mobilisation nouvelle mais encore limitée des dispositifs de reconnaissance légale des droits

(i) **Concernant les parcelles détenues individuellement ou par la famille.** L'Observatoire du Foncier, en partenariat avec le CIRAD et l'IRD a menée une enquête représentative à l'échelle de 9 communes dotées de guichets fonciers réparties dans 4 régions. Sur l'ensemble des parcelles cultivées ou loties des ménages, les droits sont principalement validés par la reconnaissance sociale et/ou l'usage de petits papiers. Dans les communes enquêtées : 60% des parcelles des ménages étaient sécurisées par un petit papier et seuls 6% des parcelles étaient enregistrées légalement : 5,6% par un certificat et 0,5% par un titre. Sur ces parcelles individuelles ou appartenant au groupe familial restreint, les ménages ont recours à l'enregistrement légal lorsque l'opportunité se présente (opérations de communication et de promotion des certificats à l'échelle des villages) ou lorsqu'ils ont un fort sentiment d'insécurité foncière. L'accès à la certification foncière est inclusif et concerne tous les profils de ménages sur les critères de richesse, d'éducation et d'éloignement des villages. Cependant, plus les ménages sont aisés et éduqués et plus il est fréquent, dans un ordre croissant avec la richesse et le niveau scolaire, qu'ils recourent à la documentation à travers les petits papiers puis à la légalisation par le biais du certificat ou du titre foncier (Burnod et al., 2012).

Box 2 : Enregistrement des droits au nom des femmes

L'inventaire exhaustif régulier depuis 2007 sur les certificats fonciers délivrés révèle que 20 % d'entre eux l'ont été au nom de femme (www.observatoire-foncier.mg). Cela reflète la distribution de la propriété entre hommes et femmes à Madagascar. Mais, point intéressant, les femmes auraient plus tendance à certifier leurs parcelles que les hommes. Par contre, point à discuter, les parcelles déclarées comme appartenant au couple sont principalement certifiées au nom de l'époux et non au nom du couple (Burnod et al., 2012 ; Saha et al., 2011).

Relativement à l'immatriculation, aucun inventaire exhaustif n'est disponible. Un échantillonnage de titres fonciers délivrés dans le cadre de la finalisation d'une opération d'immatriculation collective (environ 6800 TF, tous propriétaires confondus), a ressorti que 14 % des terrains titrés dans une juridiction urbaine sont au nom de femmes, contre 6% dans une juridiction rurale (source : enquête dans le cadre de LGAF).

(ii) **Concernant les territoires appropriés collectivement.** Pour les pâturages, les espaces arborées ou les réserves foncières, la gestion et l'allocation des droits d'usage se gère au niveau de la famille élargie, de plusieurs familles, de clan ou d'autres structures sociales plus importantes (Ottino, 1998 ; Muttenger, 2010). La régulation de ces tenures collectives est généralement gérée selon des règles sociales non-écrites (*Dina*), établies et appliquées à l'interne des communautés. Les limites des territoires ainsi que les faisceaux de droits fonciers sont connus des acteurs locaux mais très rarement cartographiés, validés à l'écrit et enregistrés légalement (Fauroux et Samisoa, 2008).

(iii) **concernant les occupations sur les terrains titrés ou de statuts spécifiques.** Les ménages ont souvent un fort sentiment d'insécurité foncière lorsqu'ils occupent des terrains qui sont déjà titrés au nom de l'Etat, titré au nom d'un tiers ou encore enregistré sous un statut spécifique. Ces situations sont fréquentes en milieu urbain, dans les meilleurs bassins de production agricoles, les zones touristiques ou les aires protégées, . Techniquement, les lois prévoient de nombreux dispositifs pour régulariser les occupations¹⁹. Dans la pratique, ces procédures sont peu mobilisées et lorsqu'elles le sont, elles s'avèrent longues, coûteuses et parfois discrétionnaires. Elles sont progressivement traitées par le comité de révision des textes ou dans le cadre de comité spécialisé (par exemple : comité foncier et forêts), structures mise en place dans le cadre de la réforme.

4.1.3 Restrictions sur les droits

Chaque institution intervenant dans le foncier a défini des restrictions sur les droits. En zones urbaines²⁰, certaines communes disposent de schémas d'aménagements qui limitent les zones constructibles et

¹⁹ Pour régulariser les occupations sur les terrains de l'Etat ou sur des propriétés privées abandonnées par leurs propriétaires légaux, les occupants peuvent avoir recours par exemple , aux « prescriptions acquisitives » ou aux « régularisations des occupations » à condition que l'occupation soit de longue durée et non contestée.

²⁰ Ordonnance 60 – 146, Loi 2008 – 014, Décret 63 – 192

donnent des prescriptions en matière d'urbanisme (obligation d'avoir un permis de construire, taille minimum des parcelles). En zones rurales, les restrictions sont surtout liées à des aires protégées ou des à zones d'aménagements hydro-agricoles.

Dans l'ensemble, les restrictions sont justifiées par des arguments techniques, biologiques ou sanitaires mais elles ne sont pas systématiquement débattues et, par suite, rarement appropriées et restent peu appliquées. La faible application des restrictions en milieu urbain ou en milieu rural provient, en autres, d'un éloignement et d'un manque de moyens de l'Etat central et du décalage entre les lois et les pratiques locales (par exemple l'interdiction de prélèvement de ressources forestières dans des zones appropriées et utilisées de longue date par les locaux). Les Communes, qui ont les compétences légales pour assurer ce contrôle, n'ont pas toujours bénéficiées pour le faire d'un renforcement de leur capacité institutionnelle et technique (ex. gestion des permis de construire).

4.1.4 Un partage clair des mandats et rôles des institutions mais non de l'information

Différentes institutions (Ministère en charge de l'Aménagement du Territoire l'administration foncière ministères, agences parapubliques, régions) peuvent intervenir dans la gestion du foncier ou des ressources naturelles et la résolution des litiges. Les attributions entre ces institutions sont relativement claires. Néanmoins, de façon commune à de nombreux pays, les situations de tensions entre Ministères ou entre l'Etat central et les communes peuvent arriver dans le cadre de gestion de conflits ou le développement de projet important. Tel est le cas par exemple lors de la définition des aires protégées ou de la cession de grandes superficies à des investisseurs agricoles ou miniers. Chaque administration souhaite contrôler au mieux les ressources financières et matérielles associées au projet et tentent de réaffirmer son autorité lors des négociations concernant ces projets (Burnod et al, à paraître).

Ces institutions, qui souhaitent gérer de façon autonome leurs projets et/ou qui sont confrontées à des difficultés techniques, n'échangent pas systématiquement les informations foncières. Par exemple, les services fonciers, miniers et forestiers ne s'informent pas mutuellement de l'identité des propriétaires du sol, des limites des aires protégées ou des terrains miniers, de l'octroi de permis d'exploitation minière, etc. Les informations sur les limites des aires protégées ou des terrains miniers existent mais ne sont pas regroupées aux services fonciers. De même, les services fonciers et les guichets fonciers communaux ne communiquent pas assez pour mettre à jour les plans (PLOF) et y inscrire les nouveaux titres et certificats. Il en résulte un empiètement de différents droits, à l'origine de conflits sociaux et de recrudescence des litiges fonciers au niveau des tribunaux.

4.1.5 Des efforts pour rendre participative la construction des politiques foncières

La formulation de la politique foncière est en partie participative. Le Ministère en charge de l'Aménagement du Territoire, maître d'ouvrage de la réforme foncière, a fait en sorte que sa mise en œuvre soit ouverte à la participation via des consultations (souvent financées par les bailleurs de fonds²¹) et la création de comités. Ces comités, qui se tiennent principalement au niveau de la capitale, sont 1) le *Comité de Révision des Textes Fonciers* dans lequel siège des représentants de la société civile et des professions privées tels que les notaires, 2) le *Comité d'Orientation et de Suivi* de la réforme foncière composé de représentants de divers ministères, de bailleurs de fonds et de la société civile, 3) le *Comité Foncier – Forestier*, 4) l'*Unité technique de Préparation* de la lettre de politique foncière. Le niveau d'avancement, les résultats, les impacts de la mise en œuvre de la réforme sont rendus transparents essentiellement à travers les publications et les ateliers – conférences organisées par l'Observatoire du Foncier et le Programme National Foncier et ces différents points sont débattus lors de manifestations organisées par la SIF.

Par contre, la formulation de la politique foncière n'affiche pas encore de manière explicite des objectifs d'équité par rapport à la sécurisation des droits secondaires, des migrants, des groupes vulnérables, des femmes ou de l'accès des sans-terre.

²¹ A l'initiative de la société civile, la formulation de la politique foncière en 2005 a débuté par une consultation des ONGs et organisations paysannes.

4.2 Aménagement du territoire et fiscalité foncière

Le deuxième thème sur porte sur l'aménagement du territoire (transparence des restrictions d'usages) et de la fiscalité foncière (transparence dans l'estimation des valeurs foncières, efficacité du recensement et du recouvrement des impôts fonciers).

4.2.1 Planification de l'urbanisation : peu de bénéfices pour les Communes

L'aménagement du territoire a fait l'objet de réformes et de réorganisations juridiques, institutionnelles et techniques relativement récentes²². Il y a eu en particulier une série de schémas d'aménagements réalisés à Antananarivo et dans les autres grandes villes²³.

Pour l'élaboration des plans d'occupation du sol, urbain ou rural, les dispositions légales prévoient la consultation et la restitution publiques des résultats. Par exemple, une circulaire interministérielle²⁴ rend obligatoire la conduite d'enquête *commodo – incommodo*, l'affichage dans les villages du projet de planification, et la mise à disposition du public des cahiers pour collecter les éventuelles contestations. Mais, dans de nombreux cas, cette consultation et information du public ne représente qu'une formalité.

Dans bien des cas, les informations stratégiques sur les changements de vocation des zones bénéficient uniquement aux spéculateurs fonciers. Ces derniers achètent à prix bradés les terrains à des petits propriétaires isolés (coutumiers ou légaux) et les revendent à prix d'or (Ranaivoarimanana, 2011). La législation²⁵ énonce les dispositions règlementaires afin que l'Etat et, en particulier, les communes puissent récupérer les plus-values foncières (notamment lorsqu'elles atteignent plus de 30% de la valeur initiale du terrain). Mais, dans la pratique, les redevances (qui peuvent atteindre 50 Euros le mètre carré) sont rarement ou pas du tout collectées et ne bénéficient pas aux collectivités.

Excepté pour les infrastructures de transport et le développement de centres commerciaux, les plans d'aménagements ne sont ni utilisés ni mis en œuvre. Face aux migrations et au croît urbain naturel²⁶, les grandes villes et leurs communes proches ne sont ni en mesure d'orienter efficacement les zones à bâtir ni de contrôler le nombre et le type de constructions.

4.2.2 De faibles incitations à construire dans la légalité

La délivrance des permis de construire relève de la compétence des Communes. Mais la constitution des dossiers, qui inclut 16 étapes, impose de consulter différentes institutions dont les services fonciers et le service régional de l'aménagement de territoire. Selon les normes des administrations, le délai total devrait être entre 124 – 132 jours. Dans la pratique, le délai est de 365 jours pour 40 % des demandes de permis et beaucoup plus pour les autres. Les coûts du permis de construire ne sont pas à la portée de la majorité des citoyens. A Antananarivo, les frais à la Commune sont de 10.000 MGA par m² de surface bâtie (5 USD/m²), et s'ajoutent à ces derniers ceux des autres administrations.

Ces délais et ces coûts n'incitent pas les citoyens à demander des permis de construire. De ce fait, le taux de logements informels pour les nouvelles constructions pourrait être supérieur à 80 %. A Antananarivo, seuls 580 demandes de permis de construire sont déposées et 230 sont acceptées par an. Ceci semble bien peu pour assurer le logement des 15 000 à 20 000 nouveaux ménages urbains s'installant chaque année dans la capitale. Par ailleurs, les superficies minimum pour l'habitat résidentiel sont rarement respectées. La prévalence des constructions illicites est source ensuite de conflits (environ 460 plaintes par an sont déposées par les voisins à la Commune Urbaine d'Antananarivo).

²²Il y a eu entre autres : l'élaboration des plans et schémas d'urbanisme en 2004, l'adoption de la Politique Nationale de l'Aménagement du Territoire et de la Politique Nationale de l'Habitat en 2006, et l'élaboration des Schéma National et des Schémas Régionaux de l'Aménagement du Territoire prévus en 2009 ont été retardés par la crise politique et le nouveau Code de l'Urbanisme et de l'Habitat attend la validation par le Parlement.

²³Antananarivo que les communes périphériques disposent respectivement d'un plan d'urbanisme d'ensemble (PUDi - élaboré en 2004 et mis à jour en 2011) et de schémas simplifiés d'urbanisme. Antsirabe, Mahajanga, Antsiranana et Fianarantsoa disposent aussi de plans d'occupation du sol élaborées en 2011.

²⁴ La Circulaire interministérielle 98 – 001/MinATV/MDB/MI.

²⁵ Ordonnance 62 – 023.

²⁶La croissance démographique à Antananarivo, qui accueille environ 2,5 millions d'habitants, est égale à 4% pour (Banque Mondiale, 2011).

4.2.3 Evaluation discrétionnaire de la valeur des terrains et faible recouvrement des impôts

Depuis 2006, les Communes sont en charge de la fiscalité foncière et sont les seules bénéficiaires des recettes fiscales²⁷. Dans la pratique, les communes ont bénéficié de peu de moyens pour valoriser ces nouvelles opportunités. Elles ne peuvent pas se payer les services d'agents recenseurs. Elles ne disposent pas non plus d'argus, de mercuriale ou de mode de calcul standardisé pour estimer les valeurs des terrains et des immeubles. Ainsi, les communes, notamment en milieu rural, établissent de façon forfaitaire et non selon les prix des marchés les taux d'imposition foncière.

Ensuite, le recensement des patrimoines fonciers repose sur la déclaration des occupants ou des propriétaires. Il est partiel car, faute de contrôle et de mise à jour des registres²⁸, les contribuables ne sont pas incités à faire une déclaration exhaustive. Le recensement couvrirait ainsi 50 % à 70 % des biens des contribuables et inclurait des données peu fiables – tel que par exemple la superficie des parcelles agricoles (FTHM, 2011). Enfin, et le taux de collecte des impôts est très faible et dépasse rarement les 50%. Pour améliorer le recensement et le recouvrement, des nouvelles expériences sont conduites couplant foncier, fiscalité et gestion participative du budget. Dans les 4 villages concernés, elles ont permis de doubler le nombre de parcelles recensées - de 2 500 à 5000 parcelles (ONG EFA, 2012).

4.3 Gestion des terrains domaniaux

Ce thème traite de la gestion transparente des terres publiques, ainsi que de la justification et de l'équité des procédures d'expropriation.

4.3.1 Une gestion inefficace du domaine de l'Etat

Il n'existe pas d'inventaire et de suivi du domaine de l'Etat et, en particulier du domaine privé de l'Etat sur lesquelles les transactions sont possibles²⁹. Il n'y a jamais eu en effet d'initiative de recensement du patrimoine de l'Etat³⁰. Même les terrains sous statuts spécifiques et des terrains affectés à des tiers n'ont pas été recensés des terrains sous statuts spécifiques et des terrains titrés en son nom et affectés à des tiers n'ont pas été recensés pour faciliter leur suivi. Finalement, les seules données disponibles au niveau des services domaniaux font état d'un inventaire de 1.706 terrains titrés au nom de l'Etat couvrant une superficie de 17.129 km². Le fait que ces terrains titrés ne couvriraient que 3 % de la superficie nationale laisse penser, au regard des proportions observées sur les plans des guichets fonciers communaux, que leur nombre est sous-estimé. Par ailleurs, les informations concernant les terrains de l'Etat, qu'elles existent partiellement ou non sous forme de liste ou de cartographie, ne sont pas rendues accessibles au public.

4.3.2 Un manque d'information sur l'attribution des terrains domaniaux

Pour attribuer les terrains domaniaux, l'Etat peut céder à titre gratuit, vendre ou, si le terrain est préalablement titré en son nom, le céder en bail³¹.

Concernant les ventes de terrains domaniaux, la cession s'effectue dans la plupart des cas par une vente à l'amiable et l'acquéreur est généralement à l'origine de la demande. Le règlement stipule que le premier demandeur dispose d'un droit d'antériorité³². Malgré ce règlement et du fait de l'intervention de plusieurs institutions dans la gestion foncière, certains agents des services domaniaux continuent quand même à recevoir plusieurs demandes sur un même terrain. Les ventes aux enchères publiques ou appel d'offres sont très rares et seulement appliquées lorsque le terrain concerné fait l'objet de litiges ou

²⁷ Les taux d'imposition sont précisément définis par la législation. Arrêté 3751/2006/ MEFB/MDAT et le Code Général des Impôts (CGI), articles 10.01.07 et 10.02.06.

²⁸ La plupart des registres a plus de 5 ans.

²⁹ Loi 2008 – 014. Le domaine public, régi par la loi 2008 – 013, ne peut pas faire l'objet de transactions. Le domaine privé peut lui faire l'objet de transactions. Certains terrains de l'Etat peuvent devenir, respectivement après immatriculation ou occupation, une propriété privée titrée (PPT) ou non titrée (PPNT). A l'inverse, d'autres terrains peuvent être rétrocédés à l'Etat faute, par exemple, de mise en valeur (mais ces cas sont plus rares).

³⁰ Notamment car l'Etat, avant 2005, était propriétaire de la majeure partie du territoire.

³¹ La loi 2008 – 014 et décret d'application 2010 – 233 (articles 24 à 41).

³² Toute réception de dossier est suspendue sur le terrain considéré tant que le premier demandeur ne s'est pas officiellement rétracté – dans un délai limité et à condition les différents frais et droits soient payés.

d'empiètements de plusieurs demandes. Le terrain est théoriquement cédé au plus offrant. Les prix de cession à la vente ne sont pas alignés sur les prix du marché. Les terrains domaniaux sont parfois cédés à un prix largement inférieur à celui du marché. Les fourchettes appliquées ne tiennent compte que de deux critères : 1) la localisation (urbain ou rural) ; et 2) les usages du terrain : agricole ou résidentiel.

Box 3 : Les fourchettes de prix des terrains de l'Etat

Pour les terrains agricoles, les fourchettes vont de 80 à 2 000 AR/m² (soit 0,05 à 1 USD/m² ou 500 à 10 000 USD/ha). Des prix conséquents pour les agriculteurs locaux, limités pour des investisseurs nationaux appuyés par des éventuels fonds étrangers.

Pour les terrains à usages touristiques, les fourchettes varient de 3 000 à 20 000 AR/m² (soit 1,5 à 10 USD/m² ou 15 000 à 100 000 USD/ha).

Pour les terrains domaniaux en zone urbaine, les prix peuvent atteindre 30.000 Ar/m² (15 USD/m²) alors qu'une fois titré immatriculé, aménagé, ou organisé en lotissement, le prix du terrain sur le marché privé peut valoir 10 ou même 20 fois plus. Ces principes et règles d'attribution profitent à des spéculateurs qui ont des accès privilégiés aux informations, qui peuvent revendre à des prix dix ou vingt fois supérieurs les terrains, une fois aménagés ou lotis.

Concernant les baux sur les terrains titrés au nom de l'Etat, leur nombre est estimé à 420 sur tout le territoire Malagasy et quel que soit le type d'usage (zone d'investissement agricole, réserve foncière touristique, exploitation saline, etc.). En prenant seulement en compte les baux touristiques, ce chiffre semble sous-estimé. Les redevances locatives (en m²/an) s'élèvent à un dixième de la valeur vénale estimée du terrain. Malgré la législation³³, ces redevances ne sont pas toutes payées. Une évaluation faite sur un échantillonnage de baux a montré que sur la période 2006 -2011, les redevances ont été acquittées pour seulement la moitié des baux (source : service en charge des baux – DDSF). Le faible recouvrement des redevances est en partie dû à l'absence de base de données à jour sur ces contrats et le manque de moyens pour le suivi sur le terrain.

Faute d'information et de suivi, la gestion des transactions de vente ou de bail sur ces terrains n'est pas accompagnée d'une réflexion : (i) sur les fourchettes de prix à adapter selon les projets et les profils des demandeurs et (ii) sur les ressources que pourraient générer ces attributions et ce, autrement que sur la base de traitements parfois discrétionnaires de ces dernières.

4.3.3 Manque de justification et de compensation des procédures d'expropriation

Selon la loi³⁴, les seuls motifs d'expropriation (pour les propriétaires légalement reconnus) ou d'expulsion sont ceux justifiés par un usage public des terrains : construction de voies routières ou d'infrastructures publiques, etc. Dans la pratique, il existe de plus en plus d'expropriation au profit d'intérêts privés. L'Etat a déjà utilisé la procédure de déclaration d'utilité publique pour des projets à forts enjeux économiques à caractère plus privé que public, telles que des sociétés multinationales du secteur minier (Ilménite, Nickel ou le Cobalt).

La loi³⁵ prévoit l'indemnisation de tous les droits, qu'ils soient enregistrés légalement ou non, à condition que ces droits soient reconnus par la Commission Administrative d'Evaluation. Dans la pratique, ces dispositions ne sont pas toujours appliquées. D'une part, seuls certains droits sont indemnisés et, souvent, seuls ceux qui donnent lieu à une occupation visible : l'habitat et les champs cultivés mais non les jachères, les réserves foncières ou les pâturages. D'autre part, pour les droits non-enregistrés légalement, l'indemnisation concerne généralement une valeur partielle de l'occupation (ex : valeur de la construction ou de la culture vivrière sur le terrain...). Ensuite, les pertes ne sont pas toujours justement indemnisées. Sur neuf cas étudiés entre 2005 et 2010, les indemnités payées s'élevaient en moyenne à hauteur de 30 à 65 % des valeurs évaluées des pertes. Enfin, la loi sur l'expropriation datant de 1962, celle-ci doit être mise à jour et mise en œuvre en prenant en compte les nouvelles dispositions sur la présomption de propriété et la reconnaissance légale de l'occupation (lois de 2005 et 2006).

³³Le Décret 2010 – 233 (article 57).

³⁴L'Ordonnance 62 – 023.

³⁵Les articles 19 et 20 de l'Ordonnance 62 – 023.

4.4 Accès public aux informations foncières

Ce thème analyse la complétude et la transparence des informations foncières (informations sur les propriétés existantes et les frais. Il traite également de la rentabilité et de la durabilité financière des services de l'administration foncière.

4.4.1 Complétude et fiabilité hétérogène des informations foncières

Trois types d'enregistrement formel des droits fonciers sont présents à Madagascar et chacun dispose d'un système de conservation: l'immatriculation foncière individuelle, l'opération cadastrale, et le système récent de la certification foncière. Les informations sur ces terrains sont théoriquement disponibles. Par contre, les informations sur les terrains occupés mais non formalisés n'existent pas.

Pour l'immatriculation et les opérations cadastrales, les services fonciers utilisent respectivement les registres suivants : le *livre foncier* pour la conservation des *titres fonciers*, et la *matrice cadastrale* pour les propriétés cadastrées. Les services topographiques conservent les différents types de *plans*³⁶. Les mauvaises conditions d'archivage et les nombreuses manipulations de ces documents papiers ont accéléré leur détérioration. Selon estimations des services fonciers, 12 à 15 % des plans sont détruits et 25% de livres fonciers sont manquants. Par ailleurs, la complexité de la démarche et les coûts très élevés de l'enregistrement formel des mutations ont découragé les usagers à le faire de manière systématique³⁷. D'après estimations, seule la moitié des informations foncières sur les titres et les parcelles cadastrées serait actualisée³⁸. La réforme foncière n'a pas encore pu mettre en place un dispositif juridique et technique pour reconstituer les documents détériorés.

Pour le certificat foncier, les guichets fonciers et les cellules d'information et de ressources foncières (qui numérisent les informations lorsque les guichets n'ont pas d'ordinateur) conservent l'information : (i) sur le propriétaire et la propriété sous forme papier dans le registre parcellaire, et (ii) sur leur localisation spatiale sous format numérique dans un logiciel appelé PLOF (Plan Local d'Occupation Foncière). Selon les estimations, et du fait du caractère récent de la certification, la complétude et la cohérence des informations sur les certificats avec l'occupation de terrain sont encore proches de 100 % (communication interne – Direction de la réforme).

La législation rend possible l'accès public aux informations sur une propriété titrée ou cadastrées par le biais du certificat de situation juridique (CSJ précisant par exemple le nom du propriétaire, la superficie, les charges grevées sur le terrain, etc.). Le coût légal de délivrance d'un CSJ se situe entre 1.000 et 6.000 Ariary (50 cents et 3 USD) et le délai devrait durer en moyenne une semaine (si le registre original n'est pas porté manquant). La législation rend également possible l'accès public aux informations sur les propriétés certifiées à travers la délivrance d'une Attestation de Propriété Certifiée ou la consultation du PLOF. Cette dernière est gratuite et, sous réserve de présence de l'agent, immédiate.

Box 4 : Le guichet foncier fréquemment visité et apprécié pour la gratuité des informations

³⁶ Ceux-ci sont les plans individuels ou de repérage pour les titres, les cadastraux pour les opérations cadastrales.

³⁷ Pas moins de cinq institutions différentes, et géographiquement éloignées, sont impliquées dans la formalisation des mutations : la Commune, l'arrondissement administratif, le centre fiscal du District, le service régional de l'aménagement du territoire, les géomètres libres, la circonscription topographique et la circonscription domaniale. L'intervention du tribunal est requise lorsque des pièces sont manquantes au niveau des circonscriptions foncières.

³⁸ Communication interne – Direction de la réforme.

Il a été constaté que 22% des ménages se sont effectivement rendus auprès des guichets fonciers sur leurs 2 ou 3 premières années d'existence. En comparaison, seuls 4,6% des ménages ont consulté les services fonciers dont l'existence est beaucoup plus ancienne. **Le guichet foncier offre un service de proximité à des personnes qui n'en avaient jamais bénéficié** : 4 visiteurs sur 5 n'avaient jusqu'alors jamais pu ou eu l'occasion de s'adresser à une institution publique en charge du foncier.

Aux services fonciers comme aux guichets fonciers, les deux tiers des personnes s'y rendent pour demander des informations sur la situation juridique de leur parcelle, les procédures ou les litiges. Alors que 74% des demandes de renseignement au guichet foncier ont été satisfaites, seules 26% l'ont été aux services fonciers. Cette différence s'explique par la gratuité des informations et la disponibilité de l'agent au guichet foncier. Source : Observatoire, IRD, Cirad cf. Burnod et al., 2012.

4.4.2 Coûts élevés des mutations et fragilité des informations foncières

La législation autorise le transfert de la propriété titrée sous différentes formes : héritage, donation, vente, échange, fusion, etc. Pour toutes ces transactions, l'enregistrement légal est censé : (i) être imposé d'un droit d'enregistrement au prorata de la valeur vénale du terrain, à hauteur de 6 % au niveau du centre fiscal et de 2% au niveau des services fonciers (inscription de la mutation); et (ii) donner lieu à une actualisation du plan du terrain par des géomètres libres (dont le tarif minimum est de 120.000 Ariary ou 60 USD). Viennent ensuite s'ajouter des frais qui dépendent de la nature de la transaction. Par exemple, l'héritage entre vifs et les ventes sont soumis à un impôt sur les plus-values immobilières – IPVI – équivalent à 22 % de la valeur du terrain. Au total, les frais peuvent s'élever à plus de 30 % de la valeur du terrain. Face à ces montants élevés ponctionnés pour enregistrer les transactions, des pratiques discrétionnaires peuvent se développer, surtout au niveau des services fiscaux. Les argus ou mercuriale, base du calcul de la valeur du terrain et de l'imposition, ne sont pas affichés au public et les agents fiscaux peuvent négocier avec les usagers les valeurs à déclarer en s'accordant une commission. **Dans ce contexte, les propriétaires fonciers de sont peu incités à actualiser leur document (titre foncier).** Ils protègent leurs droits en ayant-recours aux petits papiers.

La détérioration des documents fonciers (titre) ainsi que leur non actualisation ne protège plus parfaitement les occupants actuels du terrain se revendiquant comme propriétaires contre d'éventuels litiges ou spoliation. La réforme devrait prévoir de rendre plus incitatifs l'actualisation des données sur les titres et l'enregistrement des transferts des propriétés titrées et certifiées.

4.5 Gestion des conflits et résolution des litiges fonciers

Ce thème traite de la gestion des conflits (identités et responsabilités des institutions concernées).

Les conflits fonciers constituent un des principaux problèmes sociaux à Madagascar. Alors que la presse relate chaque semaine des cas de conflits, il est difficile d'avoir une idée de leur nombre et fréquence. L'intérêt de la résolution des litiges réside dans **l'accessibilité publique des mécanismes de médiation et de résolution des conflits.**

4.5.1 Pluralité des instances pour la gestion des conflits

Du fait de la pluralité des systèmes juridiques fonciers, associant règles locales et lois, plusieurs institutions interviennent dans la résolution des litiges et conflits fonciers.

Beaucoup de conflits sont réglés au niveau local par les institutions locales à caractère coutumier ou administratif. Les autorités traditionnelles locales sont les chefs claniques ou spirituels, des *raiamandreny* (notables ou doyens), et du *fokonolona* (organisation socio – politique locale constituée par l'assemblée démocratique des personnes appartenant à la communauté). Elles peuvent régler les conflits sur les bases des règles locales (*Dina*), mais leurs jugements ne sont applicables qu'au niveau de la communauté concernée. Les représentants administratifs sont les Chef de Fokontany et les membres du Conseil Communal. Le Chef de Fokontany a un rôle de médiation entre les parties et les instances coutumières. Il tente de régler les conflits à l'amiable et, en cas d'échec, il aiguille les plaignants vers les institutions administratives. Le Conseil communal peut délibérer et donner une *sentence arbitrale*, qui a une portée légale. Les représentants de ces institutions locales traditionnelles et administratives sont les mêmes et/ou ils travaillent régulièrement ensemble. Ils peuvent gérer les disputent en mobilisant plusieurs registres juridiques (règles locales ou lois). La Commission de Reconnaissance Locale (CRL), créée dans la

cadre de la décentralisation de la gestion foncière, en est un exemple. Ayant pour fonction d'attester sur le terrain des droits du demandeur de certificat, elle est une forme de conciliation des structures coutumières et des institutions locales administratives.

Il n'existe pas de statistiques nationales avérées pour quantifier au niveau des Communes. Une enquête menée à l'échelle de 9 communes dotées de guichet foncier, a trouvé que les conflits fonciers ne concernent ou n'ont concerné que 2% des parcelles³⁹ avec de fortes variations entre les communes (Burnod et al., 2012).

Box 5 : Le rôle du conseil communal dans le jugement des litiges fonciers

La certification génère ou réveille certains conflits : 4,9 % des parcelles certifiées ont été l'objet d'un conflit (contre 2% pour les autres parcelles). Ces taux élevés s'expliquent par la volonté des propriétaires de certifier les parcelles sur lesquelles ils se sentent en insécurité. Mais, l'obtention du certificat dans la plupart des cas observés a également permis de mettre fin aux conflits (67% d'entre eux). Le rôle du conseil communal via la certification permet ainsi de régler des conflits fonciers et de ne transmettre aux tribunaux que les cas les plus difficiles ou les plus contestés. Source : Observatoire du Foncier, IRD et Cirad (Burnod et al., 2012),

A l'échelle régionale, existent des cliniques juridiques (*Trano Aro Zo*) qui mettent gratuitement à disposition gratuite des conseils et des informations pour l'assistance juridique des citoyens. Mais ces cliniques ne sont pour l'heure qu'au nombre de six. Enfin, les tribunaux sont en charge de la résolution des conflits fonciers. Moins d'un conflit sur dix est porté jusqu'aux tribunaux et souvent, en dernier recours, du fait de coûts élevés pour y accéder et de procédures quelque peu complexes et distantes des règles locales. D'une manière générale, pour la population rurale un arrangement local vaudrait mieux qu'un procès.

Une hiérarchie implicite existe entre ces différentes institutions de résolution des conflits. Les décisions prises par les autorités locales à caractère traditionnel sont très peu reconnues par le système judiciaire légal et une. En cas d'appel par une des parties au niveau des instances administratives, ces décisions, considérées comme sans portée légale, peuvent être contredites et annulées. De même, les sentences arbitrales formulées par le conseil communal peuvent être annulées par le Tribunal de première instance.

4.5.2 Un long délai pour la résolution des litiges fonciers au niveau des tribunaux

Dans de nombreux documents et discours, il était annoncé que les litiges fonciers représentaient 60 à 80 % des affaires portées au tribunal. Or, une récente étude menée par l'Observatoire du Foncier concernant la période 2005 – 2010 a révélé que les litiges fonciers ne représentaient pour le tribunal de première instance d'Antananarivo que 23 % des affaires civiles enregistrées et pour l'ensemble des tribunaux de l'île, 10,3 % des affaires jugées.

Néanmoins, ces litiges peuvent être particulièrement complexes, parfois leurs manifestations sont violentes et peuvent impliquer plusieurs familles pour un même dossier et demander de nombreuses auditions. Les **délais de résolution des litiges fonciers sont particulièrement longs**. Ils sont en moyenne de 407 jours (entre l'inscription du litige et la date de prononcé du jugement) et 10 % des cas ne sont jugés qu'au bout de deux années. Les durées les plus importantes sont enregistrées au niveau des grandes villes comme Antananarivo, Diégo, Toamasina et Mahajanga pour lesquelles elles dépassent 600 jours (Andrianirina – Ratsialonana et al, 2012). Elles résultent :

- des frais élevés à la charge du requérant pour assurer le déplacement du magistrat sur le terrain⁴⁰. Or, l'affaire ne peut être instruite et jugée tant que le magistrat ne s'est pas déplacé ;

³⁹Il est important de prendre en compte la difficulté de recenser les conflits lors d'enquêtes à questionnaire fermé et sachant qu'ils incluent une diversité de situations et de degré de gravité.

⁴⁰ Ces frais s'élèvent entre 80.000 et 200.000 Ar (40 – 100 USD) par jour.

- de la faible capacité en ressource humaine des tribunaux. Celui d'Antananarivo, le plus important, ne dispose que de 15 magistrats mais reçoit environ 4.500 affaires civiles par an. Cela impliquerait que chaque magistrat parvienne à traiter 300 litiges par an ;
- les litiges fonciers étant catégorisés comme une « affaire des parties », du fait que chaque partie adverse puisse requérir le prolongement de l'instruction afin d'apporter d'autres preuves.



Fig. 4 Représentation graphique des litiges fonciers à l'entrée pour le TPI Antananarivo entre 2005 et 2011 (Andrianirina – Ratsialonana et al., 2012)

4.6 Acquisition foncière à grande échelle

Ce module traite de l'acquisition de droits fonciers en vue de grands investissements pour la production de produits agricoles (production alimentaire ou de biocarburants), d'élevage d'animaux domestiques ou de plantations forestières. Les activités relevant des mines ou des hydrocarbures ne sont pas prises en compte.

4.6.1 Gestion des demandes de terrain et respect des droits fonciers

Selon les lois en vigueur⁴¹, les institutions en charge de la gestion des terres et de la régulation des investissements ont des compétences bien définies et non redondantes. Dans la pratique, elles se retrouvent souvent en opposition ou en compétition pour l'attribution des terrains (rapports de pouvoirs entre le maire, le chef de district, le chef de région, les services fonciers, les Eaux & forêts, les autorités traditionnelles) (Andrianirina – Ratsialonana et al., 2010). Comme mentionné précédemment, chaque institution souhaite bénéficier des ressources apportées par le projet économique et tente d'imposer ses propres règles du jeu ou de faciliter l'accès à la terre de l'investisseurs sans concertation avec les autres institutions (Burnod et al., à paraître). Pour limiter cela, le Ministère en charge du foncier a sorti une circulaire pour organiser les différentes étapes de la procédure et rappeler l'autorité de l'administration foncière centrale⁴².

Ensuite, les terrains visés, de fait leur grande superficie, empiètent sur des terrains occupés, utilisés pour divers usages et de différents statuts juridiques. Il a été estimé que plus de 75 % des demandes de terrain de grande superficie pour des projets agricoles sont concernées par des conflits (WWF – PAD, 2011). Les terrains visés pour le développement des nouvelles aires protégées posent des problèmes similaires d'empiètement sur des terrains occupés et titrés.

Différents éléments contribuent au non respect des lois foncières (Evers et al., 2011) : (i) les difficultés techniques liées à l'ampleur des superficies ; (ii) la non mise à jour des documents contenant l'information foncière; (iii) le manque d'information, (iv) le manque de volonté/réflexe pour consulter les documents numérisés mis à jour, (v) le manque de consultation des détenteurs de droits lors des visites de terrain ;

⁴¹ Loi de cadrage 2005 – 019

⁴² Circulaire 321-10/MATD/SG/DGSF, « Instructions concernant la procédure à suivre en matière de demande de terrain de grande superficie »

(vi) la faible connaissance ou l'ignorance volontaire des nouvelles lois foncières et, surtout, (vii) la volonté de voir le projet agricole se développer.

Box 6 : Les motifs des conflits liés aux acquisitions foncières à grande échelle

(i) l'empiètement des superficies visées pour les projets agricoles ou par les aires protégées sur des pâturages gérés par des collectifs d'éleveurs ou des champs de cultures des exploitations familiales, censés être protégés par la présomption de propriété ;

(ii) l'empiètement des zones convoitées pour les projets agricoles sur des terrains recensés sous des statuts spécifiques mais non enregistrés légalement au niveau des services fonciers : transfert de gestion des ressources naturelles aux communautés de base, aires protégées, réserves forestières ;

(iii) des raisons autres que le foncier comme les modalités de recrutement et le salaire des travailleurs. Le salaire proposé aux travailleurs peut être supérieur au tarif appliqué dans la région, ce qui provoque le mécontentement des autres opérateurs utilisant de la main d'œuvre ;

(iii) la superposition de délimitation des zones d'intervention entre deux ou trois investisseurs.

(Sources : Andrianirina – Ratsialonana et al., 2010 ; WWF – PAD, 2011 ; Medernach et al., 2012 ; Burnod et al., à paraître) ;

4.6.2 Un délai très long pour l'instruction des investissements

Pour les projets agricoles (et aussi miniers) visant une superficie foncière importante, la procédure pour l'approbation est longue. L'obtention du bail avec l'Etat, ainsi que le permis environnemental délivré par l'ONE (l'Office National pour l'Environnement), constituent les deux étapes finales majeures. Pour y parvenir, l'opérateur doit passer par un processus contenant pas moins de 15⁴³. Sur 32 projets réels en cours d'instruction, dont les dossiers ont été déposés entre 2006 et 2008, seulement 2 ont obtenu un contrat de bail avec l'Etat ainsi qu'un permis environnemental en 2011.

4.6.3 Inexistence de mécanismes équitables de partage des bénéfices

Les textes juridiques en vigueur⁴⁴ listent les différentes informations que l'investisseur devrait fournir pour prouver que son projet est socialement viable, porteur de plus-value économique, et respectueux de l'environnement. Ces informations devraient conditionner l'obtention ou non du contrat de bail et du permis environnemental. Dans la pratique, deux limites apparaissent. Tout d'abord, il existe une analyse technique insuffisante des documents techniques du projet (discussion sur les annonces en termes d'infrastructures ou des taux de retour sur investissement). Par ailleurs, les renseignements techniques, financiers et environnementaux contenus dans les dossiers de projet et les études d'impact environnemental sont gardés confidentiels au niveau des structures de gestion (MATD, EDBM, ONE) et ne sont pas portés à la connaissance du public. Ensuite, les organismes parapublics (tel par exemple que l'ONE) et les ministères concernés (forêts, population, travail) n'ont pas les moyens pour contrôler au niveau local le suivi effectif des mesures d'atténuation environnementale et des balises sociales définies dans le cahier des charges du bail et du permis environnemental. En général, ces organismes ne sont informés que lorsque des manifestations sociales ou des dommages environnementaux sont signalés⁴⁵.

Dans l'ensemble, la législation n'est pas explicite sur les mécanismes de partage équitable des bénéfices et il n'y a aucune obligation légale à faire apparaître ce type de mécanismes dans les contrats.

⁴³ Les principales étapes sont : (i) l'enregistrement de la société ; (ii) la demande d'une note d'approbation par le Conseil des Ministres pour entamer la recherche de terrain ; (iii) la réalisation d'une étude d'impact ; (iv) l'acceptation sociale de la demande de terrain et des résultats de l'étude d'impact ; (v) l'immatriculation du terrain au nom de l'Etat ; (vi) l'inscription du bail ; (vii) l'obtention d'un permis environnemental.

⁴⁴ Notamment, le décret MECIE (99 – 954 modifié 2004 – 167), la Loi 2007 – 036 sur l'investissement et la circulaire 321-10/MATD/SG/DGSF concernant la procédure de demande des terrains de grande superficie.

⁴⁵ Ces faits ont déjà été illustrés dans le cas de manifestation contre des projets agricoles (cas du projet Tozzi Green dans l'Ihorombe) ou miniers (Mainland à Manakara), ou dans le cas d'accident environnemental (cas de fuite de produits toxiques dans l'exploitation minière de Sheritt à Moramanga).

5 Policy recommendations

Le processus d'analyse CAGF s'est bouclé par la tenue d'un atelier de restitution, pendant lequel les résultats des travaux de panels des spécialistes ont été restitués, débattus et validés par les différents représentants des institutions concernées (étatiques, société civile, bailleurs de fonds). Cet atelier de restitution a donné lieu à la formulation de recommandations à court et moyen termes pour la concrétisation de mesures stratégiques et opérationnelles.

5.1 Renforcer la responsabilité de l'Etat et des collectivités décentralisées dans la protection des droits des usagers et citoyens

L'Etat et les Collectivités décentralisées, à travers les services publics, ont par principe le devoir de veiller à la protection des droits du citoyen. Cela implique d'assurer des systèmes pérennes et actualisés de conservation de l'information foncière. Plusieurs mesures semblent être importantes à court terme à mettre en œuvre pour : (i) reconstituer les données manquantes et mettre à jour les données concernant les parcelles titrées et cadastrées, (ii) concevoir une procédure fiable d'archivage numérique des informations foncières détenues au niveau des guichets fonciers et des services fonciers, (iii) favoriser l'enregistrement des transactions (cf.infra).

5.2 Asseoir une politique fiscale accessible pour les transactions foncières

La fiscalisation des transactions foncières, de l'ordre de 30 % de la valeur du terrain transféré, est trop élevée. Elle contribue au faible enregistrement légal des transactions, à la sous – déclaration des valeurs et à la corruption des agents des centres fiscaux. Surtout, elle entraîne un manque à gagner fiscal pour l'Etat et aussi un décalage entre les occupations réelles et les inscriptions dans les registres fonciers, sources de d'insécurité et de conflits fonciers. L'amélioration de la gouvernance devrait proposer des mesures incitatives pour encourager l'enregistrement légal des mutations en diminuant les taux d'imposition des transactions foncières.

La politique foncière devrait intégrer dans son ensemble la fiscalité foncière comme composante à part entière. La fiscalité foncière au niveau local peut représenter une opportunité d'autonomisation financière importante pour les communes.

5.3 Renforcer les objectifs d'équité de la politique foncière par la promotion des droits des femmes

La politique foncière actuelle vise déjà implicitement des objectifs d'équité par la reconnaissance de la présomption de propriété sur les tenures coutumières, l'accès de la femme à la sécurisation formelle des droits, et l'opportunité pour les ménages à moindre revenu d'accéder à des documents de propriété grâce au certificat foncier. Ces intentions mériteraient à être déclarées sans ambiguïté dans la Lettre de Politique Foncière. Ce principe d'équité devrait par la suite transparaître dans les stratégies et les actions menées sur terrain : tarifs accessibles pour la certification, information systématique sur la possibilité d'inscrire un certificat ou un titre foncier au nom d'un couple.

5.4 Mettre en œuvre un programme de promotion de la gouvernance foncière communale

La commune constitue un niveau par excellence pour asseoir une gouvernance foncière ouverte du fait ses prérogatives pour la gestion (i) de la fiscalité foncière annuelle, (ii) des parcelles relevant du statut de la propriété privée non – titrée et des terrains titrés ou dotés au nom de la Commune, (iii) des ristournes sur les produits miniers, (iv) du suivi des transferts de gestion des ressources naturelles et (v) de la délivrance des permis de construire.

Cette vision devrait être renforcée par la mise à disposition de la Commune des outils et des compétences techniques pour la maîtrise de l'aménagement de son espace. De façon plus pragmatique, l'enregistrement systématique et la disposition de base de données sur les occupations foncières et les statuts formels de terrain conférerait un énorme atout à la Commune pour le recensement fiscal, mais aussi la protection des droits des occupants par la médiation et la légalisation des contrats de bail en cas de sollicitation de la part d'investisseurs miniers ou agricoles. Le Plan Local d'Occupation Foncière (PLOF) devrait dans ce cas être mis à la disposition de toutes les Communes, ou en priorité à celles à fort potentiel minier ou susceptibles d'intéresser les investisseurs agricoles. Une formation solide sur les législations, tant pour les maires que pour les agents techniques, devrait accompagner cette capacitation.

Les guichets fonciers communaux, structures plus accessibles que les services fonciers du fait de leur localisation à l'échelle de la commune et de la gratuité des informations, pourraient être appuyés pour faciliter ses différentes missions et, plus généralement, pour assurer un rôle d'information des citoyens et de médiation des conflits.

Outre les attributions actuelles des Communes, il serait utile d'engager des réflexions sur le rôle de la Commune dans la gestion des contrats et des droits secondaires dans le cadre du métayage⁴⁶, de la décentralisation du suivi de la conformité des projets d'investissement minier ou agricole par rapport au cahier de charges, de la gestion de la fiscalité des transactions foncières.

5.5 Réformer la gestion des terrains domaniaux

La création d'une institution autonome parapublique pour recenser et gérer les terrains domaniaux de l'Etat pourrait permettre une allocation plus transparente et plus efficiente de ces terres au regard des objectifs des politiques publiques (foncières, agricoles, aménagement du territoire, etc.). Cette institution pourrait définir les prix applicables, les catégories de terrains cessibles, les conditions de vente ou de bail, etc. Cette structure pourrait avoir comme obligation, pour favoriser la transparence et limiter les pratiques discrétionnaires (délits d'initié, népotisme) et la corruption, de mettre à disposition du public les informations sur la situation des terrains disponibles ainsi que leurs conditions d'attribution. Par ailleurs, cette institution pourrait être en charge de la collecte des plus-values foncières.

Concernant les terrains de grande superficie, l'état d'avancement, le contenu des documents de projet, les mesures d'atténuation environnementale, et les projets sociaux annoncés, devraient être portés à la connaissance du public⁴⁷. La participation locale à travers la décentralisation du suivi pourrait aussi être une piste dans le sens de rendre efficient le contrôle des investissements. Dans les procédures d'approbation, la standardisation des dossiers pourrait grandement améliorer leur étude et donc le délai d'approbation. La mise en ligne d'un site web avec les différents formulaires téléchargeables et l'explication des procédures serait un aspect pratique de cette mise en transparence.

D'une manière générale, les stratégies d'accueil des grands investissements fonciers pourraient être intégrées dans une politique foncière ou agricole d'accueil. Les éléments de cette politique pourraient cadrer les superficies attribuables, les spéculations éligibles, les zones d'accueil, les mécanismes de partage des risques et bénéfiques, et, surtout, les priorités de sécurisation et de protection des droits locaux.

5.6 La protection des droits lors de l'expropriation

Ensuite, le rôle et la responsabilité de l'institution publique dans la protection des droits devraient transparaître dans la gestion du processus d'expropriation. La perte de droits sur le sol devrait être justifiée de façon transparente. Lorsqu'aucune alternative à l'expropriation n'est jugée possible, celle-ci devrait être compensée de manière équitable, dans des brefs délais et pour tous les ayant-droits, mêmes pour ceux n'étaient par de documents prouvant leur propriété. A ce titre, en cas de négociation de l'implantation d'une société extractive, de l'accueil d'un opérateur agricole ou du développement d'une aire protégée sur une grande superficie, la Commune avec l'appui du guichet foncier, ou des services fonciers, pourrait procéder à l'enregistrement préalable et systématique des occupations et propriétés. La Commune pourrait également jouer un rôle d'appui dans la négociation et le contrôle des contrats passés entre ces opérateurs et les occupants et propriétaires fonciers. Enfin, la protection des droits peut aussi passer par l'information et la mise à disposition de conseils juridiques auprès des citoyens (Andrianirina et al., 2012).

5.7 Harmoniser les échanges des informations

Le cadrage juridique actuel autour de la gestion du foncier à Madagascar résulte de la superposition et de l'interaction des différents textes de loi établis depuis la période coloniale. Il est proposé à ce qu'une compilation et une harmonisation des textes en vigueur soient établies dans un Code Foncier unique.

⁴⁶Le métayage n'est pas légalement autorisé mais reste largement pratiqué en milieu rural. L'absence de formalisation du contrat introduit les risques d'usurpation du droit de propriété par le métayer après plusieurs années d'exploitation, et de précarité de l'accès à la terre pour le métayer lorsque le propriétaire rompt l'accord.

⁴⁷Dans ce sens un projet de l'Observatoire du Foncier appelé *Observatoire des Investissements foncier (OIF)* est en cours de conception.

Surtout, il semble important d'avancer et de traiter les flous juridiques autour de la gestion des pâturages, des vieux statuts, les droits délégués ou secondaires ou encore des opérations cadastrales inachevées.

La thématique foncière est transversale et la logique d'une intervention multisectorielle découle de fait et nécessite à être coordonnée, tant sur le plan institutionnel, technique que spatial. Sur le plan juridique et institutionnel, la création de comités interministériels, à l'instar du Comité foncier – forestier ou du comité forêts – mines serait un grand atout pour cadrer la collaboration entre les institutions et la mise en cohérence des textes. Sur le plan technique, la spatialisation des interventions devrait être communiquée et matérialisée par une base de données unique qui renseignerait dans un même format la délimitation et la mise à jour des différents statuts : aires protégées, cadastre et carreaux miniers, domaines privés de l'État, terrains certifiés, zones d'aménagement économique. Les échelles pour la constitution de telles bases seront laissées à l'appréciation des experts pour chaque secteur. Particulièrement pour le secteur foncier, la mise en œuvre d'une procédure d'échange des informations sur les parcelles certifiées et les terrains titrés est primordiale et urgente, que ce soit au niveau des circonscriptions foncières étatiques qu'au niveau des guichets fonciers communaux.

Bibliographie

- Andrianirina, N., Andrianirina – Ratsialonana, R., Burnod, P., 2012. “*Décentralisation de la gestion foncière : vers un legal empowerment ?* ». Landscape 06. Observatoire du Foncier.
- Andrianirina – Ratsialonana, R., Andrianirina N., Ramarojohn, L., 2012. « *Analyse des litiges fonciers au niveau des 39 TPI de Madagascar entre 2005 et 2010* ». Antananarivo : Observatoire du Foncier.
- Andrianirina – Ratsialonana, R., P. Burnod, L. Ramarojohn, A. Teyssier, 2011. “*After Daewoo? Current statuts of large scale land acquisitions* ». *Commercial Pressure on Land Initiatives*. ILC (International Land Coalition), Rome.
- Andrianirina – Ratsialonana, R., Legendre, R., 2011. « *Evaluation de la réforme foncière. Rapport final synthétique* ». Observatoire du Foncier.
- Blanc – Jouvan, X. 1964. « *Les droits fonciers collectifs dans les coutumes malgaches* ». *Revue internationale de droit comparé*, vol. 16, numéro 2.
- Boulmer. (1938). *Rapport annuel sur le régime foncier et domanial*. Paris: Ministère des colonies.
- Burnod, P., Andrianirina, N., Boue, C. Gubert, F., Rakoto-Tiana, J. Vaillant, J., Rabeantoandro, R. Ratovoarinony, R., 2012. “*Land Reform And Certification in Madagascar : Does Perception of Tenure Security Matter and Change*”. Annual World bank Conference, Washington DC, USA, 24 – 27th April 2012.
- Burnod, P., Gingembre, M., Andrianirina – Ratsialonana, R., à paraître. « *Competition for Authority Over Land Access And International Land Deals in Madagascar* ». *Development and Change*.
- Cabinet BEST, 2011. *Evaluation de la modernisation des services fonciers à Madagascar*. Observatoire du Foncier.
- Cabinet FTHM Conseils, 2009. « *Analyse institutionnelle et politique pour l'amélioration de la fiscalité foncière et établissement de la situation de référence des recettes fiscales foncières communales* ». MCA (Millennium Challenge Account)
- Cabinet FTHM Conseils, 2011. *Formation des partenaires du FDL en fiscalité locale : rapport provisoire de diagnostic et de recommandation de méthodologie, Rapport d'expertise*, Antanarivo.
- Comby, J., 2011. *Evaluation de la réforme foncière à Madagascar*. Observatoire du Foncier.
- Delhorbe. (1900). *L'immatriculation à Madagascar et en Tunisie, ses rapports avec l'act Torrens et le Système wakefield*. Paris: Conseil supérieur des Colonies.
- Desjeux, D. (1979). *La question agraire à Madagascar, administration et paysannat de 1895 à nos jours*. Paris: Harmattan.
- ECR, 2006. « *Les données de référence sur les couts et temps moyens requis pour l'exécution des procédures foncières* ». Antananarivo : MCA (Millennium Challenge Account).

- Evers, S. J. T. M. (2002) *Constructing History, Culture and Inequality. The Betsileo in the Extreme Southern Highlands of Madagascar*. Leiden: Brill.
- Evers, S., P. Burnod, R. Andrianirina – Ratsialonana, A. Teyssier, 2011. “Foreign Land Acquisitions in Madagascar: Competing Jurisdictions of Access Claims”. In Dietz Ton (ed.), Havnevik Kjell (ed.), Kaag Mayke (ed.), Oestigaard Terje (ed.). *African engagements : Africa negotiating an emerging multipolar world*. Leyde : Brill, p. 110-132. (Africa-Europe Group for Interdisciplinary Studies, 7).
- ONG EFA, 2012. Rapport final relatif à l’opération pilote intégrée de sécurisation foncière et taxation foncière dans la commune rurale de Behenjy, rapport d’expertise, Antananarivo, juin 2012.
- Fauroux, E., Samisoa. 2008. « Analyse des besoins en sécurisation foncière dans le Menabe ». SAHA – Intercoopération Suisse.
- INSTAT (Institut National de la Statistique). 2010. « Enquêtes Périodiques auprès des Ménages 2010 ».
- INSTAT (Institut National de la Statistique). 2011. « Investissements Directs Etrangers à Madagascar en 2009 – 2010 ».
- INSTAT (Institut National de la Statistique). 2011. « Tableau de Bord de l’Economie 2011 ».
- Jacoby, H., B. Minten. 2007. « Is land titling in Sub-Saharan Africa cost-effective? Evidence from Madagascar ». *World Bank Economic Review*21(3): 461-85.
- Le Roy, E., Bertrand, A., Montagne, P., 2006. Gestion des ressources renouvelables et sécurisation foncière à Madagascar ‘, in Bertrand A. (ed) *L’état et la gestion locale durable des forêts en Afrique francophone et à Madagascar*. Paris : Karthala : 368-88.
- MAEP (Ministère de l’Agriculture, de l’Elevage et des Pêches). 2005. Lettre de Politique Foncière.
- MAEP (Ministère de l’Agriculture, de l’Elevage et des Pêches). 2005. Recensement Agricole 2004 – 2005.
- Medernach, K., Burnod, P., Rakotomalala, H., 2012. “Large Scale Foreign Land Acquisitions: What Interactions, Opportunities and Risks for Different Local Farming systems? A case-study in Madagascar”, paper presented at the 10th European IFSA Symposium, Aarhus Denmark, July 1-4 2012.
- Muttenzer, F., 2010. « Déforestation et droit coutumier à Madagascar. Les perceptions des acteurs de la gestion communautaire des forêts ». Paris-Genève : Karthala - Institut de hautes études internationales et du développement
- Omrane, M., 2008. *Accès à la terre, dynamique démographique et ancestralité à Madagascar*. Paris: l’Harmattan.
- Ottino, P., 1998. *Les champs de l’ancestralité: parenté, alliance et patrimoine à Madagascar*. Paris : Karthala-Orstom.
- WWF – PAD(Plateforme Agrocarburant Durable), World Wildlife Fund for nature, Programme des Nations – Unies pour le Développement. 2011. « Etudes stratégiques, état des lieux des agrocarburants à Madagascar ». Antananarivo.
- Radert, S. 2008. « Economie politique de la décentralisation à Madagascar ». INCOMPLET
- Raison, J.-P. (1969). *Les travaux du service topographique de Madagascar et leur utilisation en sciences humaines*. Madagascar, Revue de Géographie N° 14, ORSTOM.
- Ranaivoarimanana N., 2011. « Récupérer les plus-values foncières : une technique pour financer les infrastructures d’Antananarivo ? ». Antananarivo : Institut des Métiers de la Ville.
- Ratovoarinony, R., R. Andrianirina – Ratsialonana, P. Burnod. 2011. « Certification foncière : pourquoi et pour qui ? ». *Landscape 004, Notes de l’Observatoire du Foncier à Madagascar*. Juin 2011.
- Ravelomanantsoa, Z., Burnod, P., Tonneau, J-Ph., Teyssier, A., 2012. « Des politiques foncières au service d’un aménagement du territoire dirigiste – Madagascar du temps des royaumes à la fin du XXème siècle ». 6^{ème} journée de la SFER, Toulouse, France.
- SAHA, Observatoire du Foncier, Sehatra Iombonana ho an’ny Fananan – tany (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”.

- Teyssier, A., R. Andrianirina – Ratsialonana, R. Razafindralambo, Y. Razafindrakoto. 2008. “Decentralization of land management in Madagascar: process, innovations, and observation of the first outcomes”. *World Bank Conference on Land Policy and Administration*, Washington DC, 2008.
- Teyssier, A., R. Andrianirina – Ratsialonana, R. Razafindralambo, Y. Razafindrakoto. 2009. “Décentralisation de la gestion foncière : processus, enjeux et perspectives d'une nouvelle politique foncière”. In Colin, J.P. et al. *Les politiques de reconnaissance des droits fonciers. Du cadre légal aux pratiques locales*. IRD – Karthala: 273 – 297.
- World Bank. 2010. “Governance and Development Effectiveness Review”. Antananarivo : World Bank.
- World Bank, IFC (International Finance Corporation). 2011. « Doing Business 2011. Economy Profile : Madagascar ». Washington DC : World Bank.
- World Bank. 2011. « Africa Development Indicators 2011 ». Washington DC : World Bank.
- World Bank. 2011. « L'Urbanisation ou le nouveau défi Malgache ». Antananarivo : World Bank.
- World Bank. 2003. « Etude sur la décentralisation à Madagascar ». Washington DC.