



# Madagascar

## Cadre d'Analyse de la Gouvernance Foncière



Andrianirina – Ratsialonana Rivo  
Coordonnateur – Pays



The World Bank

# **Madagascar**

## **Cadre d'Analyse de la Gouvernance Foncière (CAGF)**

**Andrianirina – Ratsialonana Rivo**  
Coordonnateur – Pays



The World Bank

Juin 2012

## Acronymes

---

<b>AMVR</b>	<i>Aire de Mise en Valeur Rurale</i>
<b>AP</b>	<i>Aires Protégées</i>
<b>BM</b>	<i>Banque Mondiale</i>
<b>CAGF</b>	<i>Cadre d'Analyse de la Gouvernance Foncière</i>
<b>CF</b>	<i>Certificat Foncier</i>
<b>CIRDOMA</b>	<i>Circonscription Domaniale</i>
<b>CIRTOPO</b>	<i>Circonscription Topographique</i>
<b>CRL</b>	<i>Commission de Reconnaissance Locale</i>
<b>CGI</b>	<i>Code Général des Impôts</i>
<b>CSJ</b>	<i>Certificat de Situation Juridique</i>
<b>CUA</b>	<i>Commune Urbaine d'Antananarivo</i>
<b>DGSF</b>	<i>Direction Générale des Services Fonciers</i>
<b>DUP</b>	<i>Déclaration d'Utilité Publique</i>
<b>EDBM</b>	<i>Economic Development Board of Madagascar</i>
<b>EIE</b>	<i>Etude d'Impacts Environnementale</i>
<b>GF</b>	<i>Guichet Foncier</i>
<b>IFPB</b>	<i>Impôts Fonciers sur les Propriétés Bâties</i>
<b>IFT</b>	<i>Impôts Fonciers sur les Terrains</i>
<b>IPVI</b>	<i>Impôts sur la Plus Value Immobilière</i>
<b>MATD</b>	<i>Ministère de l'Aménagement du Territoire et de la Décentralisation</i>
<b>MECIE</b>	<i>Mise en Compatibilité des Investissements avec l'Environnement</i>
<b>OF</b>	<i>Observatoire du Foncier</i>
<b>ONE</b>	<i>Office National pour l'Environnement</i>
<b>PLOF</b>	<i>Plan Local d'Occupation Foncière</i>
<b>PNF</b>	<i>Programme National Foncier</i>
<b>PPNT</b>	<i>Propriétés Privées Non Titrées</i>
<b>PUDé</b>	<i>Plan d'Urbanisme Détaillé</i>
<b>PUDi</b>	<i>Plan d'Urbanisme Directeur</i>
<b>SNAT</b>	<i>Schéma National d'Aménagement du Territoire</i>
<b>SF</b>	<i>Service Foncier</i>
<b>TF</b>	<i>Titre Foncier</i>
<b>TPI</b>	<i>Tribunal de Première Instance</i>
<b>ZAF</b>	<i>Zone d'Aménagement Foncier</i>
<b>ZIA</b>	<i>Zone d'Investissement Agricole</i>

## Résumé Exécutif

Couvrant par nature un domaine très large, l'évaluation d'une gouvernance foncière, encore plus l'attribution de notation fermée aux aspects de la politique foncière, apparaît comme un exercice complexe. La Banque Mondiale a développé le processus CAGF (Cadre d'Analyse de la Gouvernance Foncière) qui se veut être à la fois un outil et une démarche à la disposition des pays pour évaluer leur politique. Suite à l'application dans des cas pilotes, le processus a été étendu à d'autres pays dont Madagascar. Cette initiative a coïncidé en 2011 avec la phase d'évaluation de la réforme foncière adoptée dans le pays en 2005, et a fourni un mécanisme complémentaire aux autres dispositifs déjà développés et mis en œuvre dans le sens de cette évaluation. Le CAGF a permis de faire ressortir de manière consultative et participative par le biais des réunions de panel les pratiques jugées favorables, ainsi que les aspects critiques.

Parmi les principaux points positivement appréciés figurent les initiatives du Gouvernement ces dix dernières années pour rénover et renforcer les cadres politique et juridique des secteurs – clés liés au foncier. Notamment, il est à citer : l'adoption de la nouvelle politique de réforme foncière et la rénovation du cadre légal qui reconnaît les différents droits, plus particulièrement le droit de propriété né de l'occupation coutumière ; les efforts récents en matière de planification de l'aménagement du territoire par la mise en place du cadrage politique et technique des outils de gestion de l'occupation du sol (politique national de l'aménagement du territoire, politique national de l'habitat, projet de schémas national et régionaux d'aménagement du territoire) ; la décentralisation de la gestion foncière et de la fiscalité aux Communes ; le renforcement du cadre d'accueil juridique et institutionnel des investissements fonciers à grande échelle. De même, il est aussi ressorti de l'évaluation que les mandats des différentes institutions intervenant autour du foncier sont clairs et ne superposent pas.

Toutefois, un décalage a été constaté entre la conception des textes et des cadres politiques, et leur application dans la pratique. Beaucoup de logements urbains restent informels, la sécurisation formelle est inaccessible à certaines catégories de la population, l'installation des investisseurs fonciers à grande échelle s'accompagne souvent de conflits et le suivi des exigences sociales et environnementales contenues dans les cahiers de charges est encore faible, les indemnisations dans le cadre des expropriations ne compensent pas les pertes encourues par les expropriés. Par ailleurs, le processus a renforcé le constat d'une mauvaise gestion des terrains de l'Etat et de leur transaction due notamment à l'absence d'inventaire fiable, la fiscalisation trop élevée des transactions foncières, le manque de complétude, de fiabilité et de mise à jour des informations foncières contenues dans les registres.

La mise en œuvre du processus a permis de conclure que la fondation de la gouvernance foncière à Madagascar mérite à être renforcée. Si des initiatives qu'on pourrait associer à la promotion de la bonne gouvernance sont tangibles dans les différentes stratégies sectorielles liées à la gestion foncière, le concept lui – même et ses composantes méritent à faire l'objet d'une affirmation d'engagement politique. L'institution d'une base de compréhension commune sur la notion de gouvernance foncière est nécessaire pour les parties prenantes.

Parmi les principales recommandations, la réaffirmation et l'opérationnalisation de l'objectif d'équité de la politique foncière sont nécessaires. La décentralisation de plusieurs compétences aux Communes requiert la mise en œuvre d'un programme spécifique de promotion de la gouvernance foncière communale. La mise en transparence des transactions des terrains domaniaux et des acquisitions foncières à grande échelle garantirait la prise en compte des différents droits et des revendications sociales.

Pour contribuer à l'assise d'une gouvernance foncière effective à Madagascar, la valorisation de l'outil CAGF devrait être renforcée davantage par une institutionnalisation et une appropriation par les acteurs nationaux Malagasy en relai à l'initiation par la Banque Mondiale. Certains des indicateurs – clés peuvent être sélectionnés et renseignés pour un suivi plus régulier de l'état de la gouvernance sur l'île.

# Sommaire

<i>Section 1 : Contexte du CAGF à Madagascar</i> .....	7
1.1 La gouvernance foncière : notion et enjeux .....	7
1.2 Le Cadre d'Analyse de la Gouvernance Foncière.....	8
1.2.1 Introduction.....	8
1.2.2 Les thématiques évaluées .....	8
1.2.3 La notation des indicateurs .....	9
1.3 Conduite du processus CAGF pour Madagascar .....	10
1.3.1 Coordination du processus .....	10
1.3.2 Organisation méthodologique.....	10
1.3.3 Montage institutionnel .....	11
<i>Section 2 : Présentation générale et données sur Madagascar</i> .....	12
2.1. Madagascar : informations générales .....	12
2.1.1 Données physiques .....	12
2.1.2 Contexte historique et politique.....	12
2.1.3 Données économiques .....	14
2.1.4 Organisation du système administratif et territorial .....	15
2.2. Le contexte foncier .....	16
2.2.1 Un « carrefour » des systèmes de droits .....	16
2.2.2 Les régimes fonciers en présence .....	17
2.2.3 Les institutions impliquées par la gestion foncière .....	17
2.3. Typologie des tenures foncières .....	20
2.3.1 Introduction.....	20
2.3.2 Compilation de la typologie des tenures foncières.....	21
<i>Section 3 : Résultats du processus CAGF</i> .....	31
3.1. Cadre légal et institutionnel.....	31
3.1.1 Résultats des notations par les panels.....	31
3.1.2 Reconnaissance des droits fonciers (IGF 1) .....	31
3.1.3 Application des droits (IGF 2).....	33
3.1.4 Mécanismes de reconnaissance des droits (IGF 3) .....	34
3.1.5 Restriction des droits (IGF4) .....	34
3.1.6 Clarté des attributions des institutions (IGF 5) .....	35
3.1.7 Équité dans la formulation des politiques foncières (IGF 6) .....	35
3.2. Aménagement du territoire, planification et fiscalité foncière .....	37
3.2.1 Résultats des notations par les panels.....	37
3.2.2 Transparence des restrictions sur l'utilisation des terres (IGF 7) .....	37
3.2.3 Efficacité du processus de planification de l'occupation du sol (IGF 8) .....	37
3.2.4 Vitesse et transparence de la mise en œuvre des restrictions sur l'occupation du sol (IGF 9) .....	38
3.2.5 Transparence de l'évaluation des terrains et efficacité de la collecte des impôts (IGF 10 et IGF 11) .....	38
3.3. Gestion des terrains domaniaux.....	39
3.3.1 Résultats des notations par les panels.....	39
3.3.2 Identification des terrains domaniaux et clarté de leur gestion (IGF 12) .....	39
3.3.3 Justification, transparence, et efficacité des procédures d'expropriation (IGF 13 et IGF 14) .....	40
3.3.4 Transparence de l'attribution des terrains domaniaux (IGF 15) .....	40
3.4. Accès public à l'information foncière .....	41

3.4.1	Résultats des notations par les panels.....	41
3.4.2	Complétude et fiabilité des informations foncières (IGF 16 et IGF 17) .....	42
3.4.3	Maîtrise des coûts, durabilité et transparence des informations foncières (IGF 18 et IGF 19) .....	42
3.5.	Gestion des conflits et résolution des litiges fonciers.....	43
3.5.1	Résultats des notations par les panels.....	43
3.5.2	Assignation des responsabilités dans la gestion des conflits (IGF 20) .....	43
3.5.3	Peu de conflits en attente de résolution (IGF 21) .....	43
3.6.	Module additionnel : Acquisition foncière à grande échelle .....	45
3.6.1	Résultats des notations par les panels.....	45
3.6.2	Gestion des informations et droits fonciers .....	45
3.6.3	Accueil des investissements.....	45
3.6.4	Balises sociales et environnementales .....	46
Section 4 : Analyse et recommandations sur la politique foncière.....		47
4.1.	Synthèse des notations CAGF .....	47
4.2.	Forces et faiblesses de la gouvernance foncière Malagasy .....	47
4.2.1	Cadre légal et institutionnel.....	47
4.2.2	Aménagement du territoire, fiscalité foncière .....	48
4.2.3	Gestion des terrains domaniaux .....	48
4.2.4	Accès public à l'information foncière .....	49
4.2.5	Gestion des conflits et résolution des litiges fonciers.....	49
4.2.6	Acquisition foncière à grande échelle .....	50
4.3.	Recommandations générales .....	50
4.3.1	Annoncer de manière implicite les objectifs d'équité de la politique foncière.....	51
4.3.2	Créer un cadre légal unique et harmonisé autour de la gestion foncière .....	51
4.3.3	Renforcer la responsabilité de l'Etat et des collectivités décentralisées dans la protection des droits des usagers et citoyens .....	51
4.3.4	Rendre les informations sur les transactions foncières plus transparentes.....	51
4.3.5	Encourager la coordination entre les institutions et l'échange des informations .....	52
4.3.6	Mettre en œuvre un programme de promotion de la gouvernance foncière communale .....	52
4.3.7	Asseoir une politique fiscale accessible pour les transactions foncières .....	53
Section 5 : Conclusions et prochaines étapes .....		54
5.1.	Discussion méthodologique du processus .....	54
5.2.	Prochaines étapes pour CAGF Madagascar .....	55
5.2.1	Une institutionnalisation nécessaire.....	55
5.2.2	Passer d'une photographie à un processus continu .....	55
Section 6 : Bibliographie .....		56
Annexes.....		60
Scorecard : synthèse des notations du CAGF .....		61
CADRE LEGAL ET INSTITUTIONNEL .....		61
AMENAGEMENT DU TERRITOIRE, PLANIFICATION, FISCALITE FONCIERE.....		69
GESTION DES TERRAINS DOMANIAUX .....		74
ACCES PUBLIC A L'INFORMATION FONCIERE.....		79
GESTION DES CONFLITS ET RESOLUTION DES LITIGES FONCIERS .....		83
ACQUISITION FONCIERE A GRANDE ECHELLE.....		86
Aide mémoire du Panel 1 : Tenures et régimes fonciers .....		91
1.	Les régimes et les tenures fonciers Malagasy .....	91
2.	Synthèse des notations.....	92
3.	Synthèse des analyses et discussions des panelistes .....	93

4. Discussions générales .....	103
<i>Aide mémoire du Panel 2 : Dispositifs institutionnels et rôles des institutions</i> .....	105
1. Les dispositifs institutionnels autour de la gestion foncière .....	105
2. Synthèse des notations.....	105
3. Synthèse des discussions du panel par dimension.....	106
4. Discussions générales .....	109
<i>Aide mémoire du Panel 3 : Aménagement du territoire et planification urbaine</i> .....	110
1. L'urbanisme et l'aménagement du territoire.....	110
2. Synthèse des notations.....	110
3. Synthèse des analyses et discussions des panelistes .....	111
4. Discussions générales .....	117
<i>Aide mémoire du Panel 4 : Utilisation des terrains ruraux et politique foncière</i> .....	119
1. La politique foncière à Madagascar .....	119
2. Synthèse des notations.....	119
3. Synthèse des analyses et discussions des panelistes .....	120
4. Discussions générales .....	124
<i>Aide mémoire du Panel 5 : Valorisation et fiscalité foncière</i> .....	126
1. La fiscalité foncière à Madagascar .....	126
2. Synthèse des notations.....	126
3. Synthèse des analyses et discussions des panelistes .....	127
4. Discussions générales .....	130
<i>Aide mémoire du Panel 6 : Gestion des terrains domaniaux</i> .....	133
1. La notion du domaine privé de l'Etat.....	133
2. Synthèse des notations.....	133
3. Synthèse des analyses et discussions des panelistes .....	135
<b>4. Discussions générales</b> .....	143
<i>Aide mémoire du Panel 7 : Accès public à l'information foncière</i> .....	145
1. La gestion des informations foncières.....	145
2. Synthèse des notations.....	145
3. Synthèse des analyses et discussions des panelistes .....	147
4. Discussions générales .....	154
<i>Aide mémoire du Panel 8 : Gestion des conflits et résolutions des litiges fonciers</i> .....	156
1. Les litiges et conflits fonciers à Madagascar .....	156
2. Synthèse des notations.....	156
3. Synthèse des analyses et discussions des panelistes .....	157
4. Discussions générales .....	160
<i>Aide mémoire du Panel 9 : Acquisitions foncières à grande échelle</i> .....	161
1. L'acquisition de droits fonciers à grande échelle à Madagascar .....	161
2. Synthèse des notations.....	161
3. Synthèse des analyses et discussions des panelistes .....	163
4. Discussions générales .....	170

## Résumé Exécutif

Couvrant par nature un domaine très large, l'évaluation d'une gouvernance foncière, encore plus l'attribution de notation fermée aux aspects de la politique foncière, apparaît comme un exercice complexe. La Banque Mondiale a développé le processus CAGF (Cadre d'Analyse de la Gouvernance Foncière) qui se veut être à la fois un outil et une démarche à la disposition des pays pour évaluer leur politique. Suite à l'application dans des cas pilotes, le processus a été étendu à d'autres pays dont Madagascar. Cette initiative a coïncidé en 2011 avec la phase d'évaluation de la réforme foncière adoptée dans le pays en 2005, et a fourni un mécanisme complémentaire aux autres dispositifs déjà développés et mis en œuvre dans le sens de cette évaluation. Le CAGF a permis de faire ressortir de manière consultative et participative par le biais des réunions de panel les pratiques jugées favorables, ainsi que les aspects critiques.

Parmi les principaux points positivement appréciés figurent les initiatives du Gouvernement ces dix dernières années pour rénover et renforcer les cadres politique et juridique des secteurs – clés liés au foncier. Notamment, il est à citer : l'adoption de la nouvelle politique de réforme foncière et la rénovation du cadre légal qui reconnaît les différents droits, plus particulièrement le droit de propriété né de l'occupation coutumière ; les efforts récents en matière de planification de l'aménagement du territoire par la mise en place du cadrage politique et technique des outils de gestion de l'occupation du sol (politique national de l'aménagement du territoire, politique national de l'habitat, projet de schémas national et régionaux d'aménagement du territoire) ; la décentralisation de la gestion foncière et de la fiscalité aux Communes ; le renforcement du cadre d'accueil juridique et institutionnel des investissements fonciers à grande échelle. De même, il est aussi ressorti de l'évaluation que les mandats des différentes institutions intervenant autour du foncier sont clairs et ne superposent pas.

Toutefois, un décalage a été constaté entre la conception des textes et des cadres politiques, et leur application dans la pratique. Beaucoup de logements urbains restent informels, la sécurisation formelle est inaccessible à certaines catégories de la population, l'installation des investisseurs fonciers à grande échelle s'accompagne souvent de conflits et le suivi des exigences sociales et environnementales contenues dans les cahiers de charges est encore faible, les indemnisations dans le cadre des expropriations ne compensent pas les pertes encourues par les expropriés. Par ailleurs, le processus a renforcé le constat d'une mauvaise gestion des terrains de l'Etat et de leur transaction due notamment à l'absence d'inventaire fiable, la fiscalisation trop élevée des transactions foncières, le manque de complétude, de fiabilité et de mise à jour des informations foncières contenues dans les registres.

La mise en œuvre du processus a permis de conclure que la fondation de la gouvernance foncière à Madagascar mérite à être renforcée. Si des initiatives qu'on pourrait associer à la promotion de la bonne gouvernance sont tangibles dans les différentes stratégies sectorielles liées à la gestion foncière, le concept lui – même et ses composantes méritent à faire l'objet d'une affirmation d'engagement politique. L'institution d'une base de compréhension commune sur la notion de gouvernance foncière est nécessaire pour les parties prenantes.

Parmi les principales recommandations, la réaffirmation et l'opérationnalisation de l'objectif d'équité de la politique foncière sont nécessaires. La décentralisation de plusieurs compétences aux Communes requiert la mise en œuvre d'un programme spécifique de promotion de la gouvernance foncière communale. La mise en transparence des transactions des terrains domaniaux et des acquisitions foncières à grande échelle garantirait la prise en compte des différents droits et des revendications sociales.

Pour contribuer à l'assise d'une gouvernance foncière effective à Madagascar, la valorisation de l'outil CAGF devrait être renforcée davantage par une institutionnalisation et une appropriation par les acteurs nationaux Malagasy en relai à l'initiation par la Banque Mondiale. Certains des indicateurs – clés peuvent être sélectionnés et renseignés pour un suivi plus régulier de l'état de la gouvernance sur l'île.

## 1.1 La gouvernance foncière : notion et enjeux

La thématique de la bonne gouvernance, et plus particulièrement celle de la gouvernance foncière, a fait une réapparition durant les deux dernières décennies. Si dans la pratique, les notions générales de bonne ou de mauvaise gouvernance peuvent être perçues de manière relativement similaire par chacun des acteurs, il est moins facile d'établir une définition précise, universelle ou des délimitations unanimement acceptées pour le terme « gouvernance ». « *La gouvernance foncière n'est pas précise, elle concerne l'existence d'une législation adaptée, d'une administration efficace et fonctionnelle, d'une participation des populations à la gestion du foncier, d'un régime politique stable, d'un système administratif non corrompu* » (Ntampaka, C., 2008).

Dans l'ensemble, les essais de définition de la bonne gouvernance présentent une constante, la « gestion efficace », ainsi que des concepts et principes communément partagés :

- la **redevabilité** : obligation de rendre compte des réalisations et gestion budgétaire vis-à-vis des administrés,
- la **transparence** : accès équitable aux informations et clarté des procédures
- l'**efficacité** et l'efficience : atteinte ou progression notable vers les objectifs définis par les politiques,
- la **pérennité** : stabilité ou pertinence des systèmes de gestion dans le temps, adaptabilité dans le temps selon les changements des contextes politiques,
- la **participation** démocratique des citoyens et des autres institutions dans les processus de prise de décisions et d'évaluation,
- l'**Etat de droit** : existence, respect et application non – discrétionnaire des lois et règlements,
- l'**harmonisation institutionnelle** : répartition efficace et sans chevauchement des fonctions et compétences des institutions (pas seulement l'administration foncière) à différentes échelles territoriales. Dans plusieurs cas, la décentralisation des pouvoirs figure comme élément – clé d'une bonne gouvernance.

D'autres caractères spécifiques peuvent renforcer la notion de bonne gouvernance foncière selon les institutions qui les définissent, et en fonction des principes d'intervention de ces institutions. Ainsi pour la Banque Mondiale, une bonne gouvernance foncière devrait favoriser la valorisation économique des terrains, la stimulation des transactions foncières formelles (*Termes de référence CAGF et Land Governance Assessment Framework, World Bank, 2011*). Elle pourrait aussi tenir compte des pratiques locales de sécurisation (*Comité technique foncier et développement, Gouvernance foncière et sécurisation des droits dans les pays du Sud, 2009*). Pour l'ILC, elle fait intervenir le principe d'équité sociale par vis-à-vis du genre, des immigrants, des sans – terre, des pauvres, et des groupes vulnérables ou marginalisés (*Good governance and responses to climate changes, desertification and land degradation, ILC, 2009*). Pour la FAO, la bonne gouvernance d'une politique foncière peut impliquer la gestion efficace des registres et informations foncières, la réduction de la corruption, la participation de la société civile, et la prise en compte des droits de l'Homme, etc. (*FAO, Good governance in land tenure and administration, 2007*).

Ainsi, un essai de synthèse de la gouvernance foncière pourrait être formulé comme la manière consensuelle de concevoir et de mettre en œuvre des politiques, des règles et des législations ; de concilier les mécanismes d'arbitrage ; d'articuler les fonctions des structures et institutions à différentes échelles du territoire, pour aboutir à une gestion foncière efficace, transparente, socialement équitable, et qui tient compte des droits locaux.

## 1.2 Le Cadre d'Analyse de la Gouvernance Foncière

---

### 1.2.1 Introduction

Le Cadre d'Analyse de la Gouvernance Foncière (CAGF) est à la fois un processus et un outil standard conçu par la Banque Mondiale et ses partenaires pour évaluer le niveau de la gouvernance foncière d'un pays donné. Elle permet d'apprécier le cadre légal, les politiques, et les pratiques vis-à-vis de la gouvernance foncière et pour suivre les améliorations dans le temps.

La mise en œuvre de ce processus permettrait au pays de (i) situer son rang dans un classement international vu que le processus est amené à être mis en œuvre dans plusieurs pays, (ii) répertorier les aspects de bonne gouvernance et relever les domaines pour lesquels des améliorations sont nécessaires, permettant de monter et de financer des projets prioritaires d'appui à la gouvernance foncière (iii) mesurer le progrès réalisé en utilisant le même processus et outil après quelques années.

### 1.2.2 Les thématiques évaluées

L'outil comprend une série de 21 indicateurs (IGF ou Indicateurs de gouvernance foncière) déclinés en 80 dimensions<sup>1</sup>. Ces indicateurs sont groupés en cinq grandes thématiques identifiées comme les principaux aspects couverts par une politique foncière :

#### 1.2.2.1 Le cadre juridique et institutionnel

L'évaluation de cette thématique permet d'apprécier dans quelles mesures (i) les faisceaux de droits fonciers existants sont reconnus et appliqués, (ii) les attributions et compétences des institutions en charge de la gestion foncière sont clairement délimitées, et (iii) la mise en œuvre de la politique est équitable et transparente.

#### 1.2.2.2 Aménagement du territoire, planification et fiscalité foncière

L'objectif est d'évaluer (i) la justification et la pertinence des restrictions sur l'usage des terres par rapport à l'intérêt public, (ii) les exonérations et les modes de calcul des impôts sont transparents, ces derniers sont efficacement recouverts (iii) les schémas et plans d'aménagement sont conçus et appliqués de manière efficiente.

#### 1.2.2.3 La gestion des terrains publics<sup>2</sup>

Plus particulièrement, l'évaluation de cette thématique permettrait d'appréhender dans quelles mesures (i) le patrimoine domanial est inventorié et fait l'objet de suivi régulier, et leurs transferts sont gérés de manière transparente, (ii) les procédures d'expropriation sont menées de manière claire, transparente, dans l'intérêt public, et les compensations sont toujours versées de manière juste à tous ceux qui ont perdu leurs droits.

#### 1.2.2.4 L'accès public aux informations foncières

Cette thématique renseigne si (i) les informations sur les propriétés foncières sont complètes, à jour, fiables, et disponibles pour le public, et (ii) les services fournis par l'administration foncière sont accessibles, abordables et pérennes.

---

<sup>1</sup> Le cadre standard CAGF comporte 80 dimensions. Dans certains pays, des modules additionnels « acquisitions foncières à grande échelle » ou « gouvernance forestière » ont été rajoutés selon leur pertinence. C'est le cas pour Madagascar pour lequel le module « acquisitions foncières à grande échelle » (16 dimensions) a été rajouté, ramenant à 96 le nombre de dimensions évaluées.

<sup>2</sup> Dans la mise en œuvre du CAGF Madagascar, le terme de « terrains domaniaux », jugé plus pertinent, a remplacé celui de « terrains publics ». Le terme « domaniaux » sera utilisé dans tout le processus CAGF et dans ce document.

### 1.2.2.5 La gestion des conflits et la résolution des litiges fonciers.

Cette thématique permet d'analyser si (i) des mécanismes abordables, clairement établis, transparents, de résolution des litiges fonciers sont en place, et (ii) ces mécanismes sont effectivement fonctionnels dans la pratique.

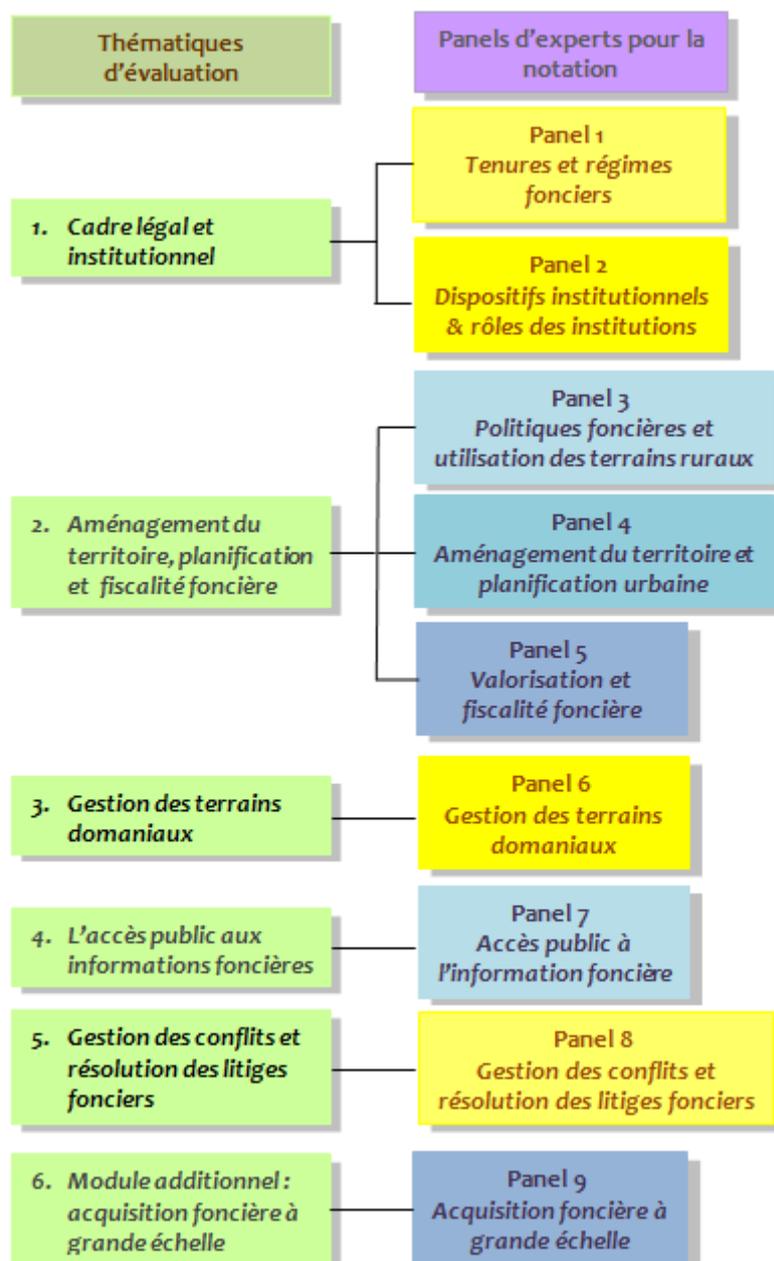


Fig. 1.1 Les six thématiques et les neuf travaux de panel de notation

### 1.2.3 La notation des indicateurs

Les indicateurs ont été notés, non pas par des appréciations chiffrées, mais avec des lettres A, B, C ou D. Les quatre lettres renvoient à quatre propositions de situation plus ou moins objectives, liées à l'évaluation de la dimension, parmi lesquelles les membres du panel auront à choisir. La proposition en face de la note A renvoie à une situation de bonne gouvernance, alors que la proposition maquée de la note D annonce une situation pour laquelle la gouvernance est déficitaire. La note B fait état d'une gouvernance moyennement bonne, et la note C traduit une nécessité d'amélioration.

Les notes sont données par un ensemble de cinq personnes appelé **Panel d'experts**, au cours d'une réunion du panel. Ces experts sont issus de différentes institutions (administration,

organisations de la société civile, opérateurs privés, collectivités décentralisées, etc.) mais sont reconnus pour leurs expériences et connaissances approfondies pour la thématique considérée.

Les notations effectuées par les panelistes ont été alimentées et renseignées par les **notes contextuelles**<sup>3</sup>, un ensemble d'informations et de données chiffrées, collectées au niveau des différentes sources d'informations disponibles (interviews, ouvrages ou rapports d'études, articles journalistiques, documents juridiques, enquêtes ou échantillonnage, registre, site web, etc.) par des experts d'investigation. Les notes contextuelles ont servi de bases objectives pour orienter les débats, attribuer les notations, ou engager le consensus si les membres de panel s'accordent difficilement sur les notes à donner. L'ensemble des 96 notations faites sur les cinq thématiques constitue le **scorecard**.

## 1.3 Conduite du processus CAGF pour Madagascar

---

### 1.3.1 Coordination du processus

La conduite du processus a été facilitée par le coordonnateur pays, Andrianirina – Ratsialonana Rivo, économiste de l'environnement, expert foncier et en suivi – évaluation. Il a été appuyé par une équipe multidisciplinaire composée d'experts d'investigation pour l'élaboration des notes contextuelles et de la matrice des typologies foncières :

- **Expert 1 : Miangaly Andriakotiana**, Géographe, spécialiste de l'aménagement du territoire et de la planification urbaine,
- **Experts 2 et 3 : Henri Raharison et Hasimpirenena Rasolomampionona**, Juristes fonciers, spécialistes de la législation foncière et de la conservation/ gestion des informations foncières.
- **Expert 4 : Manitra Rakotoarivelo**, Agronome, spécialiste de la question des grandes acquisitions foncières à grande échelle.
- **Expert 5 : Zo Ravelomanantsoa**, Géographe, spécialiste de la réforme foncière et de la fiscalité foncière,

### 1.3.2 Organisation méthodologique

Le processus a été conduit à partir du mois d'avril 2011 jusqu'au mois de mars 2012, et s'est déroulé en six grandes étapes :

1. La mise en contexte du processus pour Madagascar : traduction en français des principaux documents, revue et adaptation au contexte foncier Malagasy des indicateurs, dimensions et termes – clés utilisés dans le processus.  

Le CAGF est un processus qu'on a voulu être standard et applicable dans tous les pays. De manière évidente, les réalités culturelles, juridiques, institutionnelles, légales, techniques et sociales ne sont pas similaires pour qu'on aboutisse à la formulation de termes technico – juridiques et d'indicateurs universels applicables partout. Pour le cas de Madagascar, quelques adaptations ont été faites tant au niveau des termes utilisés qu'au niveau de la formulation des indicateurs.
2. L'élaboration de la matrice de la **typologie des tenures foncières** à Madagascar, sorte de tableau récapitulatif des différentes formes d'interaction des statuts, des droits fonciers et des occupations des terrains.
3. La collecte et la compilation des **notes contextuelles** pour les 96 dimensions composant le CAGF de Madagascar.
4. L'organisation et la tenue des **Panels de notation**, et la rédaction des aides – mémoire de panels avec les scorecards.

---

<sup>3</sup> Appelées aussi notes introductives

5. La tenue de l'**atelier de restitution**, pendant lequel les résultats des travaux de panels sont restitués, débattus et validés par les différents représentants des institutions concernées par les thématiques de gouvernance foncière évaluées.
6. La rédaction du rapport final CAGF.

### **1.3.3 Montage institutionnel**

Vu le contexte politique et institutionnel de non – reconnaissance par la Communauté International du Gouvernement de transition en place après 2009, la Banque Mondiale a fait face à une situation qui ne permettait pas d'annoncer le portage institutionnel de l'évaluation. Pour les mêmes raisons, la mise en œuvre du processus pour Madagascar n'a pas pu bénéficier de la mise en place d'un Comité de Pilotage, qui serait constitué par les membres du gouvernement de transition, pour son institutionnalisation.

Un appui institutionnel dans la mise en œuvre du processus a été toutefois réalisé à travers le Ministère de l'Aménagement du Territoire et de la Décentralisation (MATD), qui est en charge du foncier, notamment pour l'organisation des réunions de panel (invitation des membres, mise à disposition de salles). 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.

## 2.1. Madagascar : informations générales

### 2.1.1 Données physiques

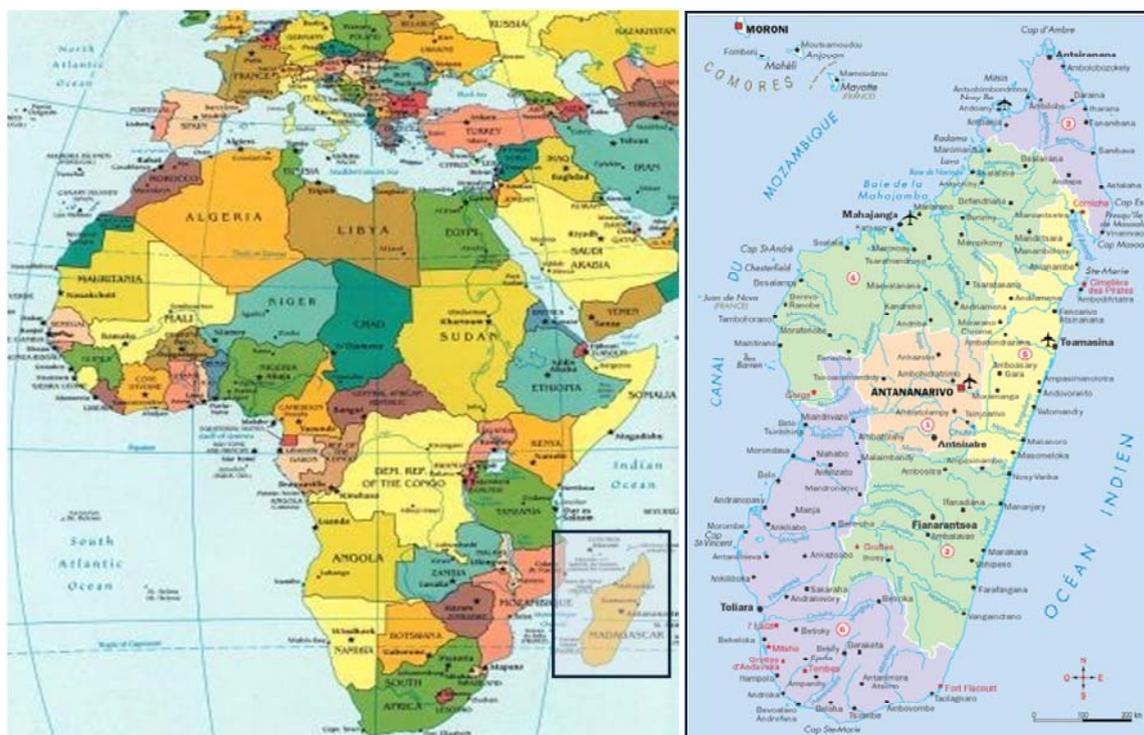


Fig. 2.1 Localisation géographique et carte physique de Madagascar

Avec ses 587.000 km<sup>2</sup>, Madagascar est la quatrième plus grande île au monde, située dans l'Océan Indien, à 400 km à l'Est du continent africain duquel elle est séparée par le Canal de Mozambique. La population Malagasy est répartie en dix – huit groupes ethniques officiels. L'estimation démographique de 2010 fait état de 20,7 millions d'habitants dont près de 2,7 millions sont concentrés à Antananarivo, la capitale et la plus grande ville. Auparavant subdivisé en six provinces, l'administration territoriale du pays a été répartie en 22 régions depuis 2007.

On estime entre 30 à 33 % la répartition de la population urbaine. Le taux annuel de croissance démographique est estimé à 2,7 %.

### 2.1.2 Contexte historique et politique

**Origine des peuplements.** La composition des peuplements Malagasy est issue du mélange né des immigrations maritimes successives, dont les premières remontent probablement au début de notre ère (trois ou cinq siècles plus tôt selon certains historiens). Les premiers installés, des navigateurs austronésiens et indonésiens venus du sud de Bornéo, ont été rejoints plus tard par des commerçants sémites et arabes islamisés qui créèrent de nombreux comptoirs sur la côte Nord – Ouest et Nord – Est de l'île. Vers le XV<sup>ème</sup>, le trafic des esclaves sur les côtes de l'Afrique de l'Est a entraîné l'immigration africaine (bantous, swahili) le long de la côte Ouest et Nord – Ouest de l'île. Les premières tentatives d'implantations européennes (Portugais, Hollandais, Anglais, Français) qui ont eu lieu à partir du XVI<sup>ème</sup> ont échoué face à la forte résistance des royaumes indigènes.

**La période monarchique (XV<sup>ème</sup> – 1896).** A partir du XV<sup>ème</sup>, de petits royaumes vont se constituer pour s'installer et contrôler les espaces fertiles ou stratégiques. Les premiers royaumes étaient

notamment fondés par les *Antemoro* (sud – est), les *Betsimisaraka* (côté est), les *Sakalava* (ouest), les *Mahafaly* et *Masikoro* (sud). Au centre s’est formé le royaume *Betsileo* ainsi que les *Hova*. La société *Hova*, après avoir supplanté sur les hautes terres la domination des clans primitifs *Vazimba*, a connu une expansion pour devenir le puissant royaume de *l’Imerina*. A partir de l’avènement du roi *Andrianampoinimerina* (1787 – 1810), le royaume *Merina* va connaître une extension d’abord sur les Hautes Terres centrales puis dans les autres territoires pour constituer le « Royaume de Madagascar ». L’hégémonie de la monarchie *Merina* va durer près de 80 ans avant de connaître un déclin à l’arrivée de la colonisation française.

**Colonisation française (1896 – 1960).** En 1896, Madagascar a été déclaré colonie française et la monarchie *Merina* abolie. La colonisation française a établi une nouvelle politique pour gouverner les affaires de l’île, et importé de nouveaux systèmes de droits, notamment foncier. Les droits indigènes ont été apurés en faveur du droit prééminent de l’Etat français, du principe de domanialité des terres et de la suprématie de la sécurité conférée par le Titre Foncier (Loi du 09 mars 1896). Sous le gouvernorat de Gallieni (1896 – 1905), la migration européenne était encouragée (colons, compagnies...) par l’octroi de concessions terriennes de vaste étendue. Des mouvements nationalistes, pacifistes ou armés, associés à la défaite française en Indochine (1954) et à la politique de décolonisation, ont conduit à la déclaration de l’île en 1960.

**Les Républiques Malagasy (1960 – nos jours).** Trois républiques se sont succédé au lendemain de la déclaration d’indépendance, entre lesquelles se sont alternées élections démocratiques et destitutions. La première République, jugée trop proche de la France, a été renversée par un soulèvement populaire en 1972 qui a été relayée par une Directoire militaire (1972 – 1975) dirigé par des officiers de l’Armée. La politique économique « socialiste marxiste » appliquée durant la deuxième République a entraîné l’aggravation de la paupérisation. Des soulèvements populaires en 1991 ont destitué le président *Ratsiraka*, suivie d’une autre période de transition. Au début de la troisième république, la politique économique de désengagement de l’Etat et la libéralisation à outrance des institutions ont démotivé les investisseurs et accéléré la dégradation de l’économie. Le président *Zafy* est destitué par la Haute Cour Constitutionnelle en 1996. *Didier Ratsiraka* est réélu président à l’élection de 1997 mais sera battu aux élections de 2002 par *Marc Ravalomanana*, qui sera réélu en 2007. Ce dernier, suite à un soulèvement populaire, sera contraint à s’exiler en 2009. Depuis mars 2009, Madagascar est dirigé par un gouvernement de transition.

<i>Gouvernement</i>	<i>Période</i>	<i>Dirigeants</i>
<b>Première république</b>	1958 – 1972	<i>TSIRANANA Philibert</i>
<b>Directoire militaire</b>	1972 – 1975	<i>RAMANANTSOA Gabriel</i> (1972 – 1975), <i>RATSIMANDRAVA Richard</i> (1975), <i>ANDRIAMAHAZO Gilles</i> (1975)
<b>Deuxième république</b>	1975 – 1991	<i>RATSIRAKA Didier</i> (nommé 1975 – 1983 ; élu 1983 – 1989 ; réélu 1989 – 1991)
<b>Transition</b>	1991 – 1992	<i>RATSIRAHONANA Norbert Lala</i>
<b>Troisième république</b>	1993 – 2009	<i>ZAFY Albert</i> (1993 – 1996) <i>RATSIRAKA Didier</i> (1997 – 2002) <i>RAVALOMANANA Marc</i> (2002 – 2006 ; réélu 2007 - 2009)
<b>Transition</b>	2009 -	<i>RAJOELINA Andry</i>

**Fig. 2.2 Les différents gouvernements à Madagascar depuis l’indépendance en 1960**

### 2.1.3 Données économiques

Avec un PIB par habitant estimé à 453 US\$ en 2010, Madagascar est classé parmi les pays les plus pauvres du monde. Par rapport au seuil de pauvreté<sup>4</sup> défini par l'INSTAT en 2010, 76,5% de la population sont classés comme pauvres, ce qui représente près de 15,4 millions de personnes. C'est en milieu rural que l'incidence de la pauvreté est la plus élevée (62,1% de la population).

**Le secteur tertiaire.** Le transport, le tourisme, les services et le commerce – sont les premiers secteurs créateurs de valeur ajoutée à l'économie malgache (52,3 % du PIB en 2010). Le tourisme a connu un taux de croissance annuel de 27 % avant la crise politique de 2009.

**Le secteur primaire.** La production agricole, qui est la principale activité de la population rurale, représente 14,1 % du PIB en 2010). La production rizicole tient une place importante dans les économies de subsistance des populations rurales (4,5 millions de tonne de riz produit en 2009). Très récemment, la production sylvicole a connu une croissance remarquable entre 2008 et 2009, probablement lié à l'augmentation des exportations de bois précieux comme le bois de rose (valeur exportée estimée à 175,8 millions US\$ en 2009<sup>5</sup>).

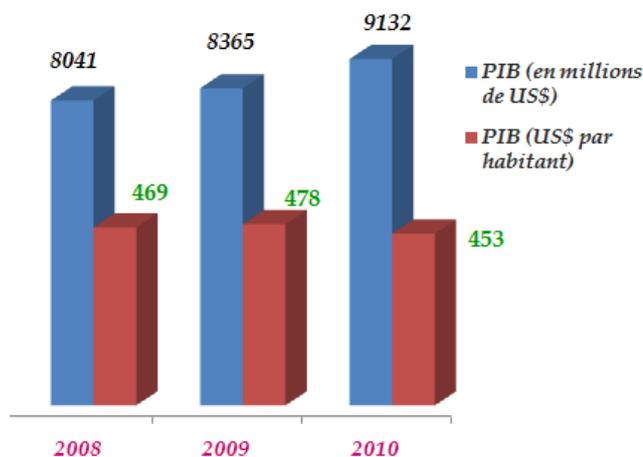


Fig. 2.3 Evolution du PIB de 2008 à 2010  
(Source : INSTAT, Tableau de Bord de l'Economie 2011)

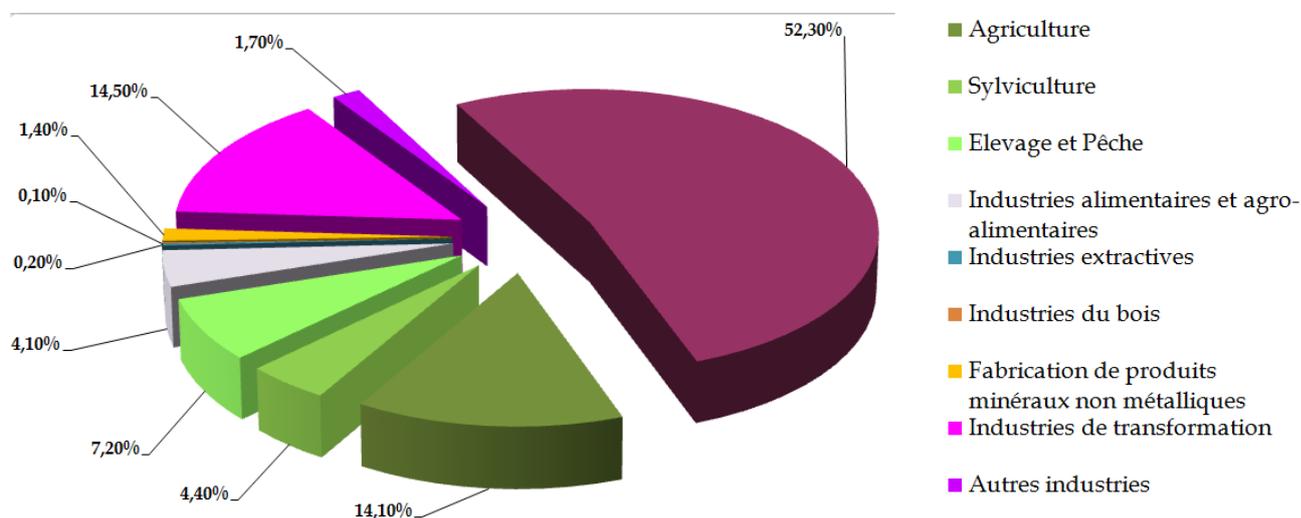


Fig. 2.4 Structure du PIB en 2010 (source : INSTAT, Tableau de Bord de l'Economie 2011)

<sup>4</sup> INSTAT, Enquêtes Périodiques auprès des Ménages (EPM) 2010. Les pauvres sont définis comme ceux dont la valeur de la consommation totale ne suffit pas à se procurer à la fois l'apport alimentaire minimal de 2100 calories quotidiennes, soit 234 US\$ par personne par an.

<sup>5</sup> World Bank, Madagascar: Governance and Development Effectiveness Review, December 2010.

**Le secteur secondaire.** Il est dominé par l'importance des industries alimentaires, et énergétiques (distribution de gaz, eau et électricité et produits pétroliers raffinés). Les industries de transformation des matières premières contribuent à 7 % du PIB. Les industries extractives tiennent une place importante dans les investissements directs étrangers dont le projet d'extraction d'Illménite (US\$ 900 millions d'investissement) et du nickel – cobalt (5 milliards US\$ d'investissement), soit 65 % du PIB en 2008.

Indicateurs	Année de référence	Valeur
Population totale (nombre)	2011 <sup>a</sup>	20.714.000
Taux de croissance démographique annuelle (% population)	2010 <sup>a</sup>	2,8
Superficie (km <sup>2</sup> )	-	587.000
Espérance de vie à la naissance (ans)	2009 <sup>b</sup>	60,8
Taux d'alphabétisation (% total, 15 – 24 ans)	2008 <sup>e</sup>	64
Prévalence du VIH (% de la population totale entre 15 et 49 ans)	2009 <sup>b</sup>	0,2
Produit Intérieur Brut (millions US\$)	2010 <sup>a</sup>	9.132
Produit National Brut (PNB) par habitant (US\$)	2009 <sup>b</sup>	430
Stock des Investissements Directs Etrangers (millions US\$)	2009 <sup>c</sup>	3.900
Délai requis pour monter une société (jours)	2011 <sup>d</sup>	7

**Fig. 2.5 Principaux indicateurs macro-économiques de Madagascar** (sources: <sup>a</sup>INSTAT Madagascar EPM 2011 ; <sup>b</sup>The World Bank, Africa Development Indicators 2011 ; <sup>c</sup>INSTAT, Banque Centrale de Madagascar, Investissements Directs Etrangers et de Portefeuille de Madagascar: année 2009-2010 ; <sup>d</sup>The World Bank, IFC, Doing Business 2012, Economy Profile : Madagascar ; <sup>e</sup> data.worldbank.org/indicator)

#### 2.1.4 Organisation du système administratif et territorial

Madagascar est une République à régime semi – présidentiel avec un Président élu au suffrage universel comme Chef de l'Etat (mandat de 5 ans) et un Premier – Ministre nommé en tant que Chef du Gouvernement, qui représente le pouvoir exécutif. Les deux Chambres, le Sénat et l'Assemblée Nationale constituent le pouvoir législatif. Le pouvoir judiciaire est constitué par la Haute Cour Constitutionnelle. L'administration territoriale Malagasy est construite autour de l'articulation de la déconcentration et de la décentralisation.

**La déconcentration.** Elle implique la représentation administrative et technique de l'Etat central à des échelons régionaux et locaux. Les différents départements ministériels sont ainsi désagrégés en Services Techniques Déconcentrés, qui peuvent être (variablement selon l'organigramme du département concerné) des Directions Régionales, des Services Régionaux ou des circonscriptions. La représentation administrative de l'Etat au niveau local est assurée par les Districts et les délégués d'arrondissement administratif. La Région, échelon intermédiaire de l'Etat, est à la fois une entité déconcentrée et décentralisée.

**La décentralisation.** A partir de la première République Malgache, plusieurs modèles de décentralisation territoriale ont été appliqués. Elle suppose la gestion autonome de leurs affaires par les Communes avec la tutelle administrative des Régions et un contrôle de l'Etat à travers son représentant local, le District. La gestion des affaires jugées stratégiques (ex. sécurité) revient à la compétence de l'Etat centrale et n'est pas décentralisée. La configuration administrative territoriale Malagasy fait état de **22 Régions**, de **119 districts**, de **1557 Communes** et de **17.500 Fokontany**. Malgré les différents montages territoriaux traduisant la volonté d'accorder une place importante aux collectivités territoriales décentralisées, l'administration à Madagascar reste encore fortement centralisée<sup>6</sup> (93 % du budget de l'Etat sont alloués aux services centraux).

<sup>6</sup> Ouvrages de référence : **Radert, S.**, *Economie Politique de la décentralisation à Madagascar*. **Andrianirina, L.**, *Décentralisation et institutions publiques territoriales Madagascar*. Mémoire de master en Administration publique – ENA ; **Banque Mondiale**, 2003. *Etude sur la décentralisation à Madagascar*.

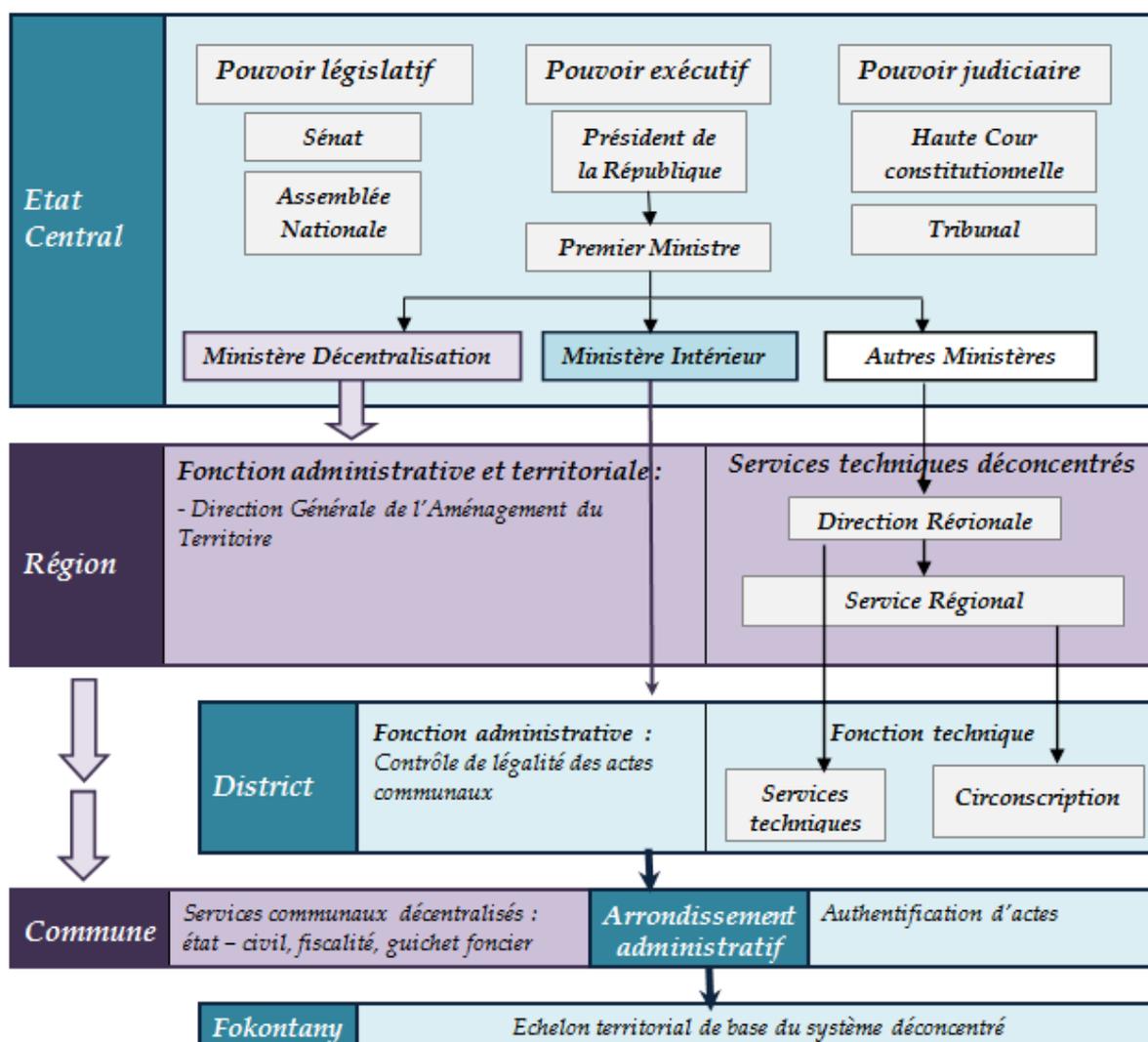


Fig. 2.6 Organisation administrative et territoriale de l'Etat Malagasy

## 2.2. Le contexte foncier

### 2.2.1 Un « carrefour » des systèmes de droits

**Transition entre droits coutumiers et modernes.** Les régimes fonciers applicables à Madagascar résultent de l'interaction historique des systèmes politiques et organisations socioculturelles qui s'étaient succédé depuis l'époque monarchique et qui ont façonné les systèmes de droits et de tenures foncières. Le constat général fait actuellement état d'une **transition** entre droits coutumiers et droits modernes.

Bien avant la législation moderne, plusieurs systèmes de droit non – écrits prévalaient. Il n'existait pas de régime foncier uniforme sur l'ensemble du pays dans le système de droit traditionnel Malagasy. Toutefois, il apparaît des bases juridiques analogues et des fondements communs à ces systèmes primitifs, notamment (i) la notion de bien collectif et d'emprise communautaire sur l'espace. L'individualisation était quasi – inexistante ; (ii) le droit conféré par l'aménagement et la mise en valeur 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.

Les premières formes d'individualisation étaient reconnues très tôt sur les Hautes Terres, bien avant la colonisation. Elle était expressément consacrée dans le droit Merina par le code des 305 articles (1881), premier recueil des législations écrites. La tendance a ensuite suivi dans les ethnies côtières, encouragée par l'impulsion apportée par la législation coloniale qui a introduit la notion

moderne de la propriété (immatriculation, cadastre, réserve indigène, concession, etc.)<sup>7</sup>. Les réglementations formelles édictées par les législateurs modernes à partir de la période coloniale n'ont pas réussi à se substituer aux systèmes de droits coutumiers, amenant des formes intermédiaires de tenures coutumières documentées par des preuves écrites : les « petits papiers ».

### 2.2.2 Les régimes fonciers en présence

La loi 2005 – 019 portant “statuts des terres”, appelée aussi Loi – cadre, énonce les différentes catégories juridiques formelles des terrains à Madagascar, réparties en :

- **terrains domaniaux** constitués par le domaine public et les domaines privés de l'Etat. Ces derniers se composent du patrimoine domanial titré au nom de l'Etat et de ses démembrements, et des terres vacants et sans – maîtres (nu et sans occupation attestée). La loi de 2005 annonce la suppression du principe de domanialité des terres non – titrées et énonce que les terrains faisant déjà l'objet d'une occupation coutumière de longue durée sont reconnus comme propriétés privées non – titrées
- **propriétés privées** : composées des terrains titrés, cadastrés, certifiés, ou non – titrés mais faisant l'objet d'occupation coutumière individuelle (PPNT)
- aires relevant d'un **statut spécifique** : ce sont les aires protégées et les zones de protection environnementale, les zones à vocation d'aménagement agricole ou économique (tourisme, industrie), et les grandes aires de pâturage collectif.

### 2.2.3 Les institutions impliquées par la gestion foncière

Plusieurs institutions peuvent être concernées par la gestion administrative, juridique et technique des questions foncières à Madagascar. Le foncier étant une thématique transversale, ces institutions peuvent être publiques, parapubliques, privées ou appartenir à l'organisation de la société civile.

#### 2.2.3.1 Les institutions publiques

- **L'administration foncière** : la Direction Générale des Services Fonciers (DGSF) constitue la principale institution concernée par la gestion foncière à Madagascar. Durant les vingt dernières années, le Foncier était rattaché tour à tour au département de l'agriculture, l'aménagement du territoire, la réforme foncière, l'économie, ou la décentralisation.

La DGSF est en charge de la conception de la politique foncière et de sa mise en œuvre, à travers (i) les services des domaines en charge de la conservation foncière des propriétés privées titrées ou cadastrées, et de la gestion du patrimoine domanial de l'Etat, (ii) les services topographiques en charge de la conservation des plans topographiques et des activités de bornage.

Dans le cadre de l'adoption récente de la réforme foncière, ces institutions ont été renforcées par une nouvelle direction, celle de la Réforme Foncière et de la Gestion Foncière Décentralisée (DRGFD).

Les Tribunaux Terriers Ambulants (TTA) et les Tribunaux Terriers Itinérants sont des structures ponctuelles en charge de la conduite d'une opération cadastrale dans une juridiction particulière. Les TTA formulent un jugement qui atteste ou rejette le droit de propriété d'un occupant sur une parcelle objet d'une opération cadastrale. Un acte de jugement favorable donne lieu à l'enregistrement de la propriété dans une matrice (registre) cadastrale et à la délivrance d'un titre cadastral. Un plan cadastral contient les délimitations des parcelles cadastrées.

- Le **Ministère de la Justice**, à travers les Tribunaux de première instance (TPI), la Cour d'Appel et la Cour de Cassation est en charge de la résolution judiciaire des litiges fonciers à nature pénale ou civile. Il existe 39 juridictions de première instance à Madagascar.

---

<sup>7</sup> L'ouvrage de Blanc – Jouvan, *Les droits collectifs dans les coutumes malgaches* (1964), traite notamment ces questions de transitions entre droits traditionnels et droits modernes.

- **D'autres ministères** peuvent aussi être concernés sur des thématiques transversales au foncier : l'Aménagement du territoire, la Décentralisation, la Direction générale des impôts (les centres fiscaux sont concernés par l'enregistrement des transactions foncières, ainsi que l'appui aux Communes pour la fiscalité foncière), les Eaux & Forêts, le ministère de l'Intérieur (à travers les Chefs de District, et les arrondissements administratifs).
- Les **Collectivités Territoriales décentralisées** : le Chef de Région détient la prérogative pour l'approbation d'une demande d'immatriculation des terrains domaniaux de moins de 50 ha en zone rurale et de moins de 1.000 m<sup>2</sup> en zone urbaine (Loi 2008 – 014). Le Maire est compétent pour la délivrance du certificat foncier pour la formalisation des propriétés privées non – titrées, ainsi que sur les opérations subséquentes à la certification (Loi 2006 – 031). La Commune gère intégralement les activités liées à la fiscalité foncière (Arrêté 2006/3751/MATD/MFB) et est en charge de la délivrance du permis de construire. La Commune contribue à son aménagement territorial lorsqu'elle dispose d'un schéma d'aménagement (PUDi, PUDé, SAC).

### **2.2.3.2 Les institutions parapubliques**

Ce sont les institutions d'appui, généralement à statut d'EPIC, EPA ou des projets/ programmes fonctionnant sur du financement international. On peut citer entre autres la Cellule de Coordination du Programme National Foncier (CCPNF), l'Observatoire du Foncier (OF), l'ONE (Office National pour l'Environnement), l'Economic Development Board of Madagascar (EDBM), les organismes œuvrant sur les questions d'aménagement du territoire (FTM, AGETIPA, BPPAR, SEIMAD), les cliniques juridiques.

### **2.2.3.3 Les institutions privées**

Les entités privées jouent aussi un grand rôle dans la gestion foncière. Ce sont notamment les géomètres libres regroupés dans l'**Ordre des géomètres experts**, et les notaires regroupés dans l'**Ordre des notaires**. Par ailleurs, les opérateurs privés sont un des acteurs centraux des acquisitions foncières à grande échelle.

### **2.2.3.4 Les organisations de la société civile**

Pour Madagascar, dont plus du 3/4 de la population vit en milieu rural et dont l'agriculture constitue l'essentiel des activités économiques, le foncier est porteur d'enjeux sociaux, culturels et surtout économiques. Les organisations et associations paysannes font parties intégrantes du paysage rural Malagasy. Ces OP, appuyées par des ONG, sont regroupées en confédération ou coalition. Ces dernières sont représentées au niveau national par une plateforme de défense des droits fonciers des paysans : la Solidarité des Intervenants pour le Foncier (SIF).

Au niveau régional et local, plusieurs zones de Madagascar sont encore régies par des règles locales coutumières de gestion foncière, surtout concernant les espaces collectifs ou communautaires. Des formes d'autorités et de mécanismes traditionnels sont encore très présentes dans ces zones.

Niveau administration territoriale	Institutions publiques		Institutions parapubliques	Institutions privées	Société civile
	Ministères et services déconcentrés	CTD			
Central	<p><b>MATD (DGSF) :</b> politique nationale foncière – approbation demande terrain domanial &gt; 50 ha rural et &gt; 1.000 m<sup>2</sup> urbain. Gestion acquisition de grande superficie (&gt; 2.500 ha). Gestion domaine public &amp; privé de l'Etat &amp; Propriété privée.</p> <p><b>MATD (DGAT) :</b> politique nationale aménagement territoire</p> <p><b>MEEF :</b> politique nationale forestière – gestion forêt domaniale</p> <p><b>MINJUS (cour d'appel) :</b> résolution des litiges fonciers – expropriation et DUP</p> <p><b>MFB (DGI) :</b> politique nationale fiscale</p>	<p><b>MATD – DGD :</b> tutelle des CTD, politique nationale décentralisation</p>	<p><b>CC-PNF :</b> pilotage réforme foncière</p> <p><b>OF :</b> appui pilotage &amp; évaluation réforme foncière.</p> <p><b>ONE :</b> étude d'impacts des investissements fonciers à grande échelle.</p> <p><b>EDBM :</b> accueil, orientation des investisseurs fonciers à grande échelle. Autorisation d'acquisition foncière.</p> <p><b>Autres:</b> BBPAR, FTM, AGETIPA, SEIMAD</p>	<p><b>Notaires</b></p> <p><b>Géomètres libres assementés</b></p> <p><b>Investisseurs fonciers</b></p>	<p><b>SIF :</b> plateforme des organisations de la société civile (ONG, associations paysannes) intervenant sur le foncier</p>
Région	<p><b>SRT – SRD :</b> gestion administrative et technique CIRTOPO – CIRDOMA</p> <p><b>SRAT :</b> schéma aménagement du territoire (PUDi, PUDé), autorisation des transactions)</p>	<p><b>Ch.R :</b> compétence pour approbation demandes de terrains domaniaux &lt; 50 Ha rural et &lt; 1.000 m<sup>2</sup> urbain. Gestion des terrains titrés au nom de la Région</p>			<p><b>Autorités traditionnelles :</b> gestion foncière coutumière (pâturage, espace collectif)</p> <p><b>Coalition &amp; fédération organisations paysannes</b></p>
District	<p><b>CIRDOMA :</b> Immatriculation foncière, conservation registre foncier TF.</p> <p><b>CIRTOPO :</b> Bornage, conservation plans</p> <p><b>Centre fiscal :</b> enregistrement des transactions foncières, appui fiscalité</p> <p><b>TPI :</b> Résolution des litiges fonciers</p> <p><b>Ch.D :</b> Contrôle légalité actes fonciers GF</p>	<p><b>Commune – GF :</b> gestion PPNT (certification, mutation CF et opérations subséquentes)</p>	<p><b>Clinique juridique – Trano Aro Zo :</b> résolution amiables des litiges fonciers</p>		
Commune	<p><b>Arrondissement Administratif :</b> authentification actes transaction</p> <p><b>Pdt Ekt :</b> résolution amiable litiges fonciers</p>	<p><b>CC :</b> résolution administrative litiges – sentence arbitrale</p> <p><b>Gestion de la fiscalité foncière – SAC – permis de construire</b></p>	<p><b>Prestataire de service :</b> délégation de service public pour la certification</p>		<p><b>Autorités traditionnelles :</b> gestion foncière coutumière (pâturage, espace collectif)</p> <p><b>Fokonolona, RAD, CRL :</b> médiation et résolution à l'amiable des litiges fonciers</p>

Fig. 2.7 Les différentes institutions concernées par la gestion foncière, leurs rôles et niveaux d'intervention

## Légendes de la figure 7 :

<b>Niveau Central</b>			
<b>AGETIPA</b>	Agence d'Exécution des Travaux d'Intérêt Public et d'Aménagement	<b>FTM</b>	Foibe Taotsaritanin'i Madagasikara (Institut Géographique National)
<b>BPPAR</b>	Bureau des Projets de Promotion d'Aménagement des Régions	<b>MATD</b>	Ministère de l'Aménagement du Territoire
<b>CCPNF</b>	Cellule de Coordination du Programme National Foncier	<b>MEEF</b>	Ministère de l'Environnement et des Eaux & Forêts
<b>CTD</b>	Collectivités Locales de Base	<b>MFB</b>	Ministère des Finances et du Budget
<b>DGD</b>	Direction Générale de la Décentralisation	<b>MINJUS</b>	Ministère de la Justice
<b>DGI</b>	Direction Générale des Impôts	<b>OF</b>	Observatoire du Foncier
<b>DGSF</b>	Direction Générale des Services Fonciers	<b>ONE</b>	Office National pour l'Environnement
<b>DUP</b>	Déclaration d'Utilité Publique	<b>SEIMAD</b>	Société d'Exploitation Immobilière de Madagascar
<b>EDBM</b>	Economic Development Board of Madagascar	<b>SIF</b>	Solidarité des Intervenants sur le Foncier
<b>Niveau Région</b>			
<b>Ch. R.</b>	Chef de Région	<b>SRD</b>	Service Régional des Domaines
<b>SRAT</b>	Service Régional de l'Aménagement du Territoire	<b>SRT</b>	Service Régional Topographique
<b>Niveau District</b>			
<b>Ch. D</b>	Collectivités Locales de Base	<b>CIRTOPO</b>	Ministère des Finances et du Budget
<b>CIRDOMA</b>	Direction Générale de la Décentralisation	<b>TPI</b>	Ministère de la Justice
<b>Niveau Commune</b>			
<b>CC</b>	Conseil Communal	<b>Pdt Fkt</b>	Président (ou Chef) du Fokontany
<b>CF</b>	Certificat Foncier	<b>PPNT</b>	Propriété Privée Non – Titrée
<b>CRL</b>	Commission de Reconnaissance Locale	<b>RAD</b>	Raiamandreny
<b>GF</b>	Guichet Foncier	<b>SAC</b>	Schéma d'Aménagement Communal

## 2.3. Typologie des tenures foncières

### 2.3.1 Introduction

Du fait de la rencontre entre les droits coutumiers et la législation moderne, ainsi que née de la superposition des différents textes juridiques adoptés tout au long des différents régimes politiques à partir de la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle, et du chevauchement de la compétence de certaines institutions, la typologie des tenures foncières à Madagascar apparaît comme très complexe.

A la base, le droit moderne reconnaît trois catégories de statuts de terrain : les terrains domaniaux (public, privé de l'Etat), la propriété privée (titrée, cadastrée, non – titrée, certifiée) et les terrains relevant d'une législation spécifique (à vocation de protection environnementale ou d'aménagement à but économique). Ces droits peuvent se superposer avec des formes d'occupation coutumière, surtout sur les espaces à tenure collective (pâturage, terrains communautaires agricoles, zones de prélèvement de ressources forestières).

Il est difficile de déterminer ou même d'estimer les statistiques les limites exactes, les populations ou les superficies concernées par chaque type de tenure. Il n'est pas rare que les catégories se superposent. Les failles sont généralement liées à l'absence d'enregistrement, d'inventaire, d'étude ou de compilation faits par les départements sources concernés (services fonciers, eaux & forêts, statistiques, etc.). Ceci constitue un des lacunes de l'étude LGAF et de la formulation de la politique foncière en général.

### 2.3.2 Compilation de la typologie des tenures foncières

Catégories	Tenures	Caractéristiques et textes régissant les tenures	Observations / empiètements
<b>Tenures et gestion sur les terrains domaniaux</b>			
Domaine Public	Domaine public établi	<p><b>Loi 2005-019</b> (statut des terres) et <b>Loi 2008 – 013</b> (domaine public). Comprend le Domaine public naturel (lac, rivage, cours d'eau), le Domaine public artificiel (infrastructures publiques), et le Domaine public réglementaire (dépendances).</p> <p><b>Enregistrement</b> : inaliénable, insaisissable, imprescriptible. Ne peuvent faire l'objet d'acquisition à titre privatif (ni immatriculés ni certifiés). Possibilité de déclassement en domaine privé, qui sera par la suite cessible par vente ou bail.</p> <p><b>Transférabilité</b> : inaliénable. A l'exception de la bande littorale de la mer et des emprises de voies publiques fixées, certaines parties du Domaine Public peuvent faire l'objet d'affectations privatives, sous la forme de concession de 30 ans renouvelable ou d'autorisation d'occupation temporaire d'un an renouvelable.</p>	<p>Non délimitée dans les plans de repérage. Immatriculation ou certification à l'encontre de la loi,</p> <p>Parfois délimités dans des aires à statuts spécifiques (Aires Protégées).</p>
	Occupation privée du domaine public	<p>Occupations privées non régularisées (constructions temporaires ou en dur sur les réserves du domaine public et les bandes littorales).</p> <p><b>Enregistrement</b> : possibilités de concession ou d'autorisation d'occupation temporaire.</p> <p><b>Transférabilité</b> : transfert formel non légal. Possibilités de transactions informelles sous forme de petits papiers, transmission par génération.</p>	
	Immatriculation ou certification sur domaine public	<p>Délivrance de titre foncier et de certificat fonciers (propriété privée) à l'encontre de la loi qui n'autorise que l'affectation temporaire.</p> <p><b>Transférabilité</b> : non – autorisé. Les inscriptions sur le domaine public sont révocables à tout moment et doivent être annulées.</p>	
Domaine privé de l'Etat et des collectivités	Terrains non immatriculés appartenant à l'Etat ou aux Collectivités (terrains vacants et sans maître)	<p>Sont constitués des terrains réellement vacants et sans maître. <b>Loi 2008 – 014</b> (Décret d'application n° 2009 – 233) du 23 juillet 2008 qui remplace la Loi 60 – 004 du 15 février 1960 relative au domaine privé national.</p> <p><b>Transférabilité</b> : Peuvent être immatriculés à travers la procédure de demande d'acquisition, ou certifiés par le processus de mise en valeur ou d'occupation (article 33 de la loi 2008-014, et article 33 de la loi n° 2005- 019 du 17 octobre 2005).</p> <p>Peuvent faire l'objet d'achat ou de bail au nom de particulier. En cas d'achat, le transfert est accompagné d'immatriculation au nom de l'acheteur. En cas de bail, une immatriculation préalable au nom de l'Etat est requise. Dans les deux cas, il y a transformation en propriété privée (mais l'immatriculation pour le bail engendre une propriété privée au nom de l'Etat mais pas au nom du bailleur).</p>	<p>Sans délimitations particulières, le domaine privé constitué des terrains vacants et sans maître empiètent avec les zones régies par des droits coutumiers (ex. pâturage).</p> <p>La délimitation est floue avec la PPNT et il peut y avoir délivrance illégale (absence d'occupation ou de mise en valeur) de Certificat foncier.</p>

Catégories	Tenures	Caractéristiques et textes régissant les tenures	Observations / empiètements
<b>Tenures et gestion sur les terrains domaniaux</b>			
<b>Domaine privé de l'Etat et des collectivités</b>	<b>Tenures coutumières sur les terrains non immatriculés appartenant à l'Etat</b>	Même sans occupation ni mise en valeur, ces terrains sont revendiqués comme propriétés coutumières (zones sacrées cultuelles, pâturages). <b>Enregistrement</b> : l'occupation selon les termes et les conditions énoncés par les textes est reconnue en tant que Propriété Privée Non Titrée (cf. ci-dessous) <b>Transferabilité</b> : selon le régime coutumier (cf. ci-dessous)	Sans délimitations physique et juridique pertinentes, l'absence de clarification constitue un obstacle aux besoins fonciers et entraînent des conflits entre investisseurs privés et autochtones (cas des pâturages).
	<b>Terres immatriculées au nom de l'Etat</b>	Les biens immobiliers qui font l'objet d'un titre foncier constitués de terres affectées ou non à des services publics, et de domaines publics déclassés, font partie du Domaine privé de l'Etat (Loi 2005-019, article 18). <b>Transferabilité</b> : immatriculés avec un titre foncier. Ne peuvent plus être certifiés. Possibilités de demande de dotation au nom de la Commune, au profit d'une communauté et d'individualisation par morcellement du titre. Possibilité de demande de morcellement au profit d'une personne privée. Possibilité de vente, de mise sous concession, de bail par l'Etat ou par les collectivités.	Les terrains titrés au nom de l'Etat et affectés à une institution publique font souvent objet d'attribution discrétionnaire à des particuliers de la part du dirigeant affectataire, même sans désaffectation préalable. Cette pratique est source de litige lorsque les dirigeants sont remplacés.
	<b>Occupation individuelle ou collective sur des terrains titrés au nom de l'Etat</b>	Les occupations de courte ou moyenne durée ne sont pas reconnues. Les occupations paisibles et sans contestation de plus de 20 ans peuvent faire l'objet de régularisation individuelle par la vente (Loi 2008 – 014 ; Ordonnance 60 – 146).	Ces occupations sont sources de litiges lorsqu'un tiers a fait acquisition du terrain par la procédure légale et expulse les occupants.
	<b>Forêts domaniales</b>	Domaine forestier national régi par la <b>Loi 97 – 017</b> du 8 août 1997 portant révision de la législation forestière, Décret 98 – 781, Décret 2005 – 849. Classement par arrêté ministériel. <b>Enregistrement</b> : ne sont pas immatriculées. <b>Transferabilité</b> : ne peut pas faire l'objet de vente ou d'acquisition privative sauf après déclassement. Transfert de gestion ou location – gérance des ressources possible (Loi GELOSE 96 – 025 ou GCF) pendant une période déterminée.	Pas de délimitations exactes, cartographiques ou physiques (bornage). Malgré les classements et suite à l'incapacité de l'Etat de contrôler le patrimoine forestier, des occupations et défrichements sont constatés.
	<b>Défrichements et occupations dans les forêts domaniales</b>	Non – reconnu par le droit moderne mais reconnu par le droit coutumier (droit de feux, droit de la hache ou de la bêche <sup>8</sup> ). <b>Enregistrement</b> : ne sont ni immatriculés ni certifiés. <b>Transferabilité</b> : Peuvent être transformés en PPNT et donc certifiables en cas de déclassement des forêts ou révisions des limites.	L'extension des zones des cultures ou de pâturage de l'extérieur vers l'intérieur des forêts entraîne un empiètement entre PPNT et forêt domaniale.

<sup>8</sup> Solam – pangady : le droit pour avoir défriché un terrain anciennement couvert de broussailles, ou maintimolaly (droit par la fertilisation)

Catégories	Tenures	Caractéristiques et textes régissant les tenures	Observations / empiètements
<b>Tenures et gestion sur les propriétés privées</b>			
<b>Propriétés privées titrées</b>	<b>Tenures formelles sur les terrains titrés sous le régime effectif de l'immatriculation</b>	<p>Les terrains sous le régime de l'immatriculation sont régis par l'<b>Ordonnance 60 – 146</b><sup>9</sup> du 03 octobre 1960. Il s'agit des terrains titrés (i) à la suite d'une immatriculation originelle (réquisition), (ii) à la suite d'une immatriculation collective (opération cadastrale) décidée par l'Etat, (iii) par la suite d'Opération Domaniale Concertée (ODOC), par (iv) la transformation d'un certificat foncier en titre foncier, (v) à la suite de la dotation et du morcellement d'un terrain titré au nom de l'Etat à une communauté, (vi) à la suite de transfert et de mutation d'un terrain déjà immatriculé auparavant (achat, héritage, morcellement, etc.), (vii) à la suite d'un déclassement du domaine public, (viii) à la suite de l'annulation d'un titre au nom d'un particulier.</p> <p>Les tenures peuvent être individuelles, ou collectives dans le cas d'une indivision (titre inscrit au nom d'une fratrie ou d'une association), ou dans le cas des tenures collectives en milieu urbain : gestion en copropriété des appartements et condominiums.</p> <p><b>Enregistrement</b> : immatriculé, irréversible vers son statut antérieur. Possibilité d'expropriation pour cause d'utilité publique, d'annulation, ou de prescription après une certaine durée d'occupation par le prescrivait.</p> <p><b>Transférabilité</b> : transférable suite à une transaction (héritage, vente, morcellement, donation, échange, bail) ou par prescription acquisitive.</p>	<p>Les terrains titrés objet de transactions sont rarement enregistrés et mutés. Il existe un grand décalage entre les noms des occupants réels des terrains et l'inscription dans les livres fonciers.</p> <p>Empiètements éventuels des propriétés titrées par les services des Domaines avec les nouvelles propriétés certifiées par les Communes dus (i) au manque d'informations sur certaines parties du PLOF suite à la détérioration de certains documents, et (ii) à l'absence d'échange des données foncières entre les deux institutions.</p>
	<b>Tenures sur les terrains cadastrés</b>	<p>Les procédures d'immatriculation collective appelées « opérations cadastrales » sont décidées par l'Etat, et ont pour finalité l'immatriculation individuelle des terrains inclus dans le périmètre de l'opération. Instituées par le <b>Décret du 25 août 1929</b> remplacées par et la <b>Loi 67 – 029</b> du 18 décembre 1967. Un Tribunal Terrier Ambulant (TTA) ou Itinérant émet un jugement, à transformer par la suite en TF.</p> <p>Presque toutes les opérations cadastrales n'ont pu être conduites jusqu'au bout (transformation en TF), certaines parcelles sont arrivées en phase de jugement alors que d'autres sont restées à la phase physique de délimitation.</p> <p><b>Enregistrement</b> : les terrains cadastrés jugés sont inscrits dans une « matrice cadastrale » (registre) et le propriétaire dispose d'un titre ou extrait cadastral.</p> <p><b>Transférabilité</b> : le titre cadastral est transférable suite à une transaction (vente, héritage). Les transactions sont inscrites dans la matrice cadastrale.</p>	<p>L'évolution des terrains cadastrés est variée : les terrains ayant passé le jugement par les TTA devraient être transformés en TF et ne peuvent plus basculer en PPNT. En l'absence d'information des usagers, ou dû à leur faible capacité financière, ces terrains sont souvent maintenus dans l'état cadastré et font l'objet de transaction en tant que tel.</p> <p>Ceux non – encore jugés peuvent revenir à une gestion coutumière ou certifiés en tant que PPNT.</p>

<sup>9</sup> L'ordonnance n'a jamais été révisée dans son intégralité depuis. Des modifications portant à des dispositions spécifiques ont donné lieu à des lois ponctuelles dont la dernière est la 2003 – 029. Un projet de révision de la Loi sur les Propriétés privées titrées est en cours d'élaboration depuis 2010.

Catégories	Tenures	Caractéristiques et textes régissant les tenures	Observations / empiètements
<b>Tenures et gestion sur les propriétés privées</b>			
Propriétés privées titrées	Tenures sur les terrains objet de procédures d'immatriculation inachevées	<p>Des procédures d'immatriculation individuelle par le TF restées inabouties (dossiers dits « en instance ou en souffrance ») ou les opérations cadastrales inachevées n'ont pas permis d'attribuer les pleins droits de propriété. Ces terrains peuvent rester dans cette situation pendant plusieurs dizaines d'années. Jusqu'à l'établissement du TF, le statut de ces terrains demeure informel et sa gestion coutumière, sans qu'il y ait document intermédiaire de formalisation.</p> <p><b>Enregistrement :</b> en fonction de l'avancement des procédures engagées, l'immatriculation pourrait être poursuivie ou la demande peut faire l'objet d'annulation. Dans le dernier cas, le statut peut revenir à la PPNT sur laquelle la certification est possible, ou dans le Domaine Privé de l'Etat en cas d'absence d'occupation.</p> <p><b>Transférabilité :</b> pendant les années pour lesquelles le statut n'est pas formalisé par un TF, les transactions se font de manière informelle. Les héritages ou les ventes sont attestés par des « petits papiers » (actes sous seing privé qui peuvent être visés par l'administration locale).</p>	Des Tentatives d'inventaire et d'apurement des dossiers en instance par les services fonciers, en vue de leur régularisation <sup>10</sup> ou de basculement en PPNT pour les terrains occupés et en Domaine Privé de l'Etat pour les terrains non occupés.
	Tenures sur les terrains titrés non actualisés, abandonnés, non mis en valeur, occupés par des tiers	<p>Ce sont les terrains privés titrés, dont les occupants ne sont pas ceux au nom desquels le TF est inscrit dans les registres (livre foncier), pouvant s'agir :</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>De TF non actualisés suite à des ventes ou des héritages, pouvant aller sur plusieurs générations, <b>Transférabilité :</b> la législation préconise la reconstitution de chaque étape des transactions réalisées depuis le propriétaire inscrit jusqu'à l'occupant actuel.</li> <li>Des terrains titrés au nom d'un propriétaire qui ne revendique pas les terrains pendant des années, et qui sont squattés par des tiers, <b>Transférabilité :</b> si l'occupation est paisible et non contestée et excède 20 ans, la législation prévoit la prescription acquisitive à la demande de l'occupant actuel au nom duquel la partie occupée peut être transférée et titrée par décision du Tribunal.</li> <li>Des terrains titrés abandonnés, non mis en valeur, occupés ou non par des tiers depuis des générations, pouvant être des titres coloniaux, <b>Transférabilité :</b> la législation prévoit la prescription extinctive (Ordonnance 74 – 021) – le TF est éteint et la propriété est transférée au nom de l'Etat.</li> </ol>	<p>(1) la reconstitution des différents documents (actes) de transactions et le paiement des frais d'enregistrement et de mutation constituent un obstacle, surtout si les personnes ayant contracté la transaction originale sont décédés.</p> <p>(2) les conditions et modalités pour engager une prescription acquisitive ne sont pas connues de tout le monde.</p> <p>(3) les procédures ne sont toutefois pas appliquées depuis des décennies et les terrains titrés au nom des colons demeurent un problème non résolu à Madagascar.</p>

<sup>10</sup> A l'instar de l'opération 75.000 TF, conduite en 2009 – 2011. L'opération vise à transformer les jugements émis au cours des différentes opérations cadastrales en Titre foncier. Plusieurs milliers de dossiers datent de plus de 30 ans.

Catégories	Tenures	Caractéristiques et textes régissant les tenures	Observations / empiètements
<b>Tenures et gestion sur les propriétés privées</b>			
<b>Propriétés privées non titrées (PPNT)</b>	<b>Tenures coutumières sur les PPNT non – certifiées</b>	<p>Sur les terrains non immatriculés ni cadastrés, mais faisant l'objet d'emprise permanente, individuelle ou collective, plusieurs formes de tenures coutumières existent : (i) zone d'habitation ou de culture de droit individuel, (ii) zone d'habitation ou de culture de droit collectif pour laquelle l'individualisation est possible, (iii) aires de pâturage, de prélèvement de ressources (ligneuses), de culture, zone culturelle, de droit communautaire pour lesquelles la possession individuelle n'est pas possible.</p> <p>Avant 2005, ces terrains ont fait partie du domaine privé de l'Etat, puis reconnus en tant que propriété privée non titrée à partir de la <b>Loi 2005 – 019</b> (portant statut des terres) et la <b>Loi 2006 – 031</b> (décret d'application 2007 – 1109) sur la gestion des PPNT.</p> <p><b>Enregistrement :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La possession peut demeurer informelle</li> <li>• L'occupation attestée peut être reconnue en propriété certifiée au niveau du Guichet foncier communal, ou par l'intermédiaire des Services fonciers par voie du « dispositif transitoire » dans les Communes sans guichet foncier,</li> <li>• Le certificat foncier peut être transformé en titre foncier mais la PPNT ne peut pas être directement immatriculée selon les textes en vigueur.</li> </ul> <p><b>Transférabilité :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Transactions attestées ou non par des « petits papiers » pour les parcelles individuelles.</li> <li>• Individualisation difficile ou non – autorisée pour les terrains à tenure coutumière collective (cas des pâturages).</li> </ul>	<p>Les définitions d'emprise et de délimitation sont complexes pour les cas des pâturages, pouvant empiéter avec le domaine privé de l'Etat (terrain vacant et sans maître) ou les espaces arbustifs classés domaines forestiers ou les aires à statut spécifique non – délimitées ou délimitées de manière floue.</p>
	<b>Tenures sur les PPNT formalisées par le certificat foncier</b>	<p>Loi 2005 – 019, la Loi 2006 – 031 (décret d'application 2007 – 1109), ce sont les PPNT formalisés par un certificat foncier (CF) suite à une constatation d'occupation.</p> <p><b>Enregistrement :</b></p> <p>Les droits sont inscrits dans un <b>registre parcellaire</b> du guichet foncier, et les délimitations enregistrées dans le PLOF. Il est possible de transformer le CF en TF à la demande du titulaire. La vacance sur la propriété sur une durée continue de 10 ans peut entraîner la déchéance du droit du propriétaire, l'immeuble accroît ainsi le domaine privé de l'Etat. Possibilité d'annulation du certificat par le tribunal en cas de preuve contraire présenté par une partie intéressée, constituée par un acte attestant un droit de propriété préétabli.</p> <p><b>Transférabilité :</b> transactions avec mutation du terrain certifié au niveau du Guichet foncier.</p>	<p>Du fait de l'incomplétude des données dans le PLOF, et de l'absence d'échanges de données avec les services fonciers, cas d'empiètements sur des terrains titrés.</p> <p>Immatriculation non – légale mais toujours pratiquée sur les PPNT.</p>

Catégories	Tenures	Caractéristiques et textes régissant les tenures	Observations/ empiètements
<b>Tenures et gestion sur les terrains à statuts spécifiques à vocations agricoles</b>			
Périmètres de Colonisation (PC)	Tenure coutumière sur les PC	<p>Créés pendant la colonisation et régis par l'Arrêté du 10 février 1899, et des articles du Décret du 04 février 1911 (portant modification du Décret du 16 juillet 1897 portant règlement sur la propriété foncière à Madagascar), les PC sont des grandes superficies d'un seul tenant immatriculées au nom de l'Etat français dont la vocation était de regrouper et de faciliter la procédure d'acquisition des terres agricoles par les colons. Ces derniers pouvaient faire une demande auprès de l'Etat pour morceler les terrains en leur nom en, ces morcellements prenaient le nom de « concession ».</p> <p>A la suite de l'indépendance, les PC, sans aucun texte d'abrogation, étaient devenus titrés au nom de l'Etat malagasy.</p> <p><b>Enregistrement :</b> Titrés au nom de l'Etat Français, puis Malagasy</p> <p><b>Transférabilité :</b> A la disposition de l'Etat Malagasy : (i) possibilité de vente, de contraction de bail ou concession à des privés, (ii) possibilité de morcellement individuel, (iii) possibilité de dotation par l'Etat aux Communes ou communautés suite à l'instruction d'une demande collective. Les dotations sont suivies de morcellement du titre au nom des exploitants.</p>	Les PC rentrent dans les statuts définis comme « obsolètes » parmi les législations foncières. Les usages actuels sur les terrains ne correspondent plus aux contextes et objectifs lors de la création du statut.
Réserves indigènes	Tenure coutumière sur d'anciennes Réserves Indigènes (RI)	<p>Créées à proximité des concessions coloniales, pour conférer un droit de jouissance collective des populations « indigènes » pour cultiver sur les terres délimitées, les RI sont régies par quelques dispositions du Décret du 04 février 1911 (cf. supra) puis du Décret du 28 septembre 1926. Les RI ont été abrogés seulement à la sortie de la Loi 2008-014 (domaine privé de l'Etat), dont l'Article 40 stipule - « Sont abrogées toutes les dispositions relatives aux réserves indigènes. Toutes les clauses d'indisponibilité grevant tous les terrains issus desdites réserves sont levées ».</p> <p><b>Enregistrement :</b> certains RI sont immatriculés au nom de l'Etat, d'autres non (simple délimitation et décret de création).</p> <p><b>Transférabilité :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>avant 2008 :</b> le décret n°64-205 du 21 mai 1964 prévoit la transformation du droit de jouissance en droit de propriété par morcellement individuel,</li> <li>• <b>Après 2008 :</b> les RI titrées au nom de l'Etat peuvent être morcelés ou dotés au nom des membres de la communauté. Pour les RI non titrées, les parties occupées redeviennent des PPNT pouvant être certifiées.</li> </ul>	<p>Occupation non – formalisées par les descendants des anciennes communautés « indigènes ».</p> <p>Absence de délimitation précise (pour les non – titrées) pouvant entraîner un empiètement avec les terrains certifiés.</p> <p>Jusqu'en 2008, les RI étaient classées « statuts obsolètes ».</p>

Tenure	Sous – catégories	Caractéristiques et textes régissant les tenures	Observations/ empiètements
<b>Tenures et gestion sur les terrains à statuts spécifiques à vocations agricoles</b>			
<b>Les Aires de Mise en Valeur Rurale (AMVR)</b>	<b>Tenures formelles sur les AMVR</b>	<p>Régies par l'<b>Ordonnance 61 – 141</b> du 03 octobre 1960, puis l'<b>Ordonnance n° 62 – 042</b> du 19 septembre 1962 fixant les règles générales applicables aux Aires de Mise en Valeur Rurale. C'est une aire géographique à vocation de modernisation agricole, à l'intérieur de laquelle les propriétés, l'occupation et les règles de mise en valeur sont réglementées par la puissance publique. L'exploitation des AMVR a souvent été attribuée à des sociétés d'Etat (SOMALAC, SOMAPALM, etc.).</p> <p>Les parcelles qu'elles contiennent sont soumis à des cahiers de charges concernant l'exploitation, les redevances, les modes de faire valoir et les mutations.</p> <p><b>Enregistrement :</b> Titrées au nom de l'Etat ou non.</p> <p><b>Transférabilité :</b></p> <p>La taille des parcelles transférable est gérée par les cahiers de charge (généralement non – morcelable). Le faire – valoir indirect et la vente sont interdits. Immatriculation individuelle au nom de l'exploitant des lots sous conditions de respect du cahier de charge.</p>	
	<b>Tenures coutumières sur les AMVR</b>	<p>La plupart des AMVR ayant cessé d'être exploitées, les pratiques locales se décalent des modalités d'exploitation établies à la création alors que les statuts demeurent non – abrogés. Les tenures coutumières ne respectent plus les tailles minimum des parcelles, les obligations de redevance et d'entretien, les modes de faire – valoir indirect (location, métayage...) sont pratiqués.</p> <p><b>Enregistrement :</b></p> <p>Le statut ayant encore force juridique, il n'y a pas de procédures d'enregistrement officiel et légal possible en dehors des clauses dans les cahiers de charges qui, si elles sont respectées, devraient permettre l'immatriculation,</p> <p><b>Transférabilité :</b></p> <p>Les terrains dans les AMVR, sous le régime coutumier sont gérés sous des normes informelles. Les transactions sont attestées par des « petits papiers ». Des stratégies d'échange mis en place pour contourner l'interdiction de vente et de faire – valoir indirect.</p>	Les AMVR qui ne sont plus exploitées alors qu'elles ne sont pas encore abrogées rentrent dans la catégorie des « statuts obsolètes »
	<b>Immatriculations « illégales » dans les AMVR</b>	<p>Des immatriculations ont eu lieu, sans respect des cahiers de charges des AMVR (taille minimale des parcelles, satisfaction des conditions d'appropriation et d'immatriculation) d'où l'illégalité de ces titres au regard des textes.</p> <p><b>Enregistrement :</b> terrains titrés basculant dans le régime des propriétés privées.</p> <p><b>Transférabilité :</b> selon les procédures de mutation des terrains titrés</p>	

Tenure	Sous – catégories	Caractéristiques et textes régissant les tenures	Observations/ empiètements
<b>Tenures et gestion sur les terrains à statuts spécifiques à vocations agricoles</b>			
Les zones d'aménagement à vocation économique	<b>Zone d'Aménagement Foncier (ZAF)</b>	<p>Aménagements destinés à accueillir des sociétés agricoles ou un important flux migratoire. Les paysans installés sur ces zones deviennent des exploitants agricoles participant aux travaux d'aménagement. La modalité de gestion et de redistribution dans les ZAF sont prévues par diverses dispositions contenues dans l'Ordonnance 73 – 073 du 1 décembre 1973 portant orientation du développement rural, l'Ordonnance 74 – 021 du 20 juin 1974, et de l'Ordonnance 62 – 041 du 19 septembre 1962 relatifs aux AMVR, Ordonnance N°83-008 du 5 mars 1983.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Enregistrement :</b> Immatriculées au nom de l'Etat</li> <li>• <b>Transférabilité :</b> Les occupants des ZAF ont vocation à bénéficier d'une redistribution des terres par voie de lotissement ou remembrement. Les ZAF sont non – transférables à des tiers pendant une certaine durée après la redistribution (cahier de charges).</li> </ul>	L'occupation sur les ZAF est l'objet de plusieurs restrictions : interdiction de vente, de métayage, de morcellement, d'usage autre que celui prévu par les cahiers de charges. Les parcelles peuvent être héritées mais doivent restées indivises. Généralement, ces restrictions ne sont plus respectées. Les occupants demandent le transfert de la propriété.
	<b>Zones d'Investissement Agricole (ZIA)</b>	<p>Grandes superficies, appartenant au domaine privé de l'Etat, destinées à accueillir de grands investissements agricoles (de la part d'opérateurs privés ou de coopératives). Il n'existe pas de législation formelle régissant les ZIA. La délimitation en ZIA peut se faire a priori ou a posteriori de l'implantation de l'opérateur agricole. 22 terrains déclarés ZIA sont recensés à Madagascar.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Enregistrement :</b> titrés au nom de l'Etat au préalable puis contractés en bail avec cahier de charges.</li> <li>• <b>Transférabilité :</b> bail commercial ou emphytéotique. L'achat définitif est possible pour les opérateurs Malagasy suite au respect du cahier de Charges.</li> </ul>	Empiètement avec les pâturages à tenure collective coutumière.
	<b>Réserves foncières touristiques (RFT)</b>	<p>Les RFT sont des étendues de terrains appartenant au domaine privé de l'Etat ou au domaine public, destinées à l'implantation d'entreprises touristiques. En application de la <b>Loi n°95 – 017</b> du 25 août 1995 portant code du tourisme, les RFT sont créées par arrêté du Ministère chargé des Domaines et font l'objet de plan d'aménagement approuvé par décret interministériel du Ministère chargé du Tourisme et du Ministère chargé des Domaines.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Enregistrement :</b> titrées au préalable au nom de l'Etat, puis affecté au Ministère du Tourisme. Cédé par bail à un opérateur touristique suite à un appel d'offres.</li> <li>• <b>Transférabilité :</b> Les lots formés à l'intérieur des RFT feront l'objet d'appels d'offres ou de cession à l'amiable le cas échéant. La décision d'attribution des lots est soit par location, bail emphytéotique ou autorisation d'occuper selon le cas, soit par vente.</li> </ul>	Les RFT sont à délimiter puis à classer au préalable. Certaines RFT, délimitées à posteriori suite à la demande de l'opérateur sont concernées par des occupations antérieures. Ces situations sont sources de litiges.

Tenure	Sous – catégories	Caractéristiques et textes régissant les tenures	Observations/ empiètements
<b>Gestion et tenures sur les terrains à statuts spécifiques à vocations environnementales</b>			
Les zones d'aménagement à vocation de gestion des ressources naturelles	Les terrains sous contrat de transfert de gestion (GELOSE, GCF)	<p>La <b>Loi 96 – 025</b> (Gestion locale sécurisée ou GELOSE) permet à l'Etat de transférer, à travers l'établissement d'un contrat tripartite<sup>11</sup> la gestion (et non la propriété) d'une ressource naturelle délimitée à une Communauté locale de Base pendant une durée déterminée, moyennant un cahier de charges. <b>Décret n°2001 – 122</b> du 14 février 2001 fixant les conditions de mise en œuvre de la gestion contractualisée des forêts (GCF). La partie transférée doit au préalable appartenir à l'Etat (forêt classée, forêt domaniale, réserve forestière).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Enregistrement :</b> Les zones transférées demeurent dans la délimitation de la forêt domaniale (classée ou déclassée). Elles ne sont ni titrées ni certifiées mais sont délimitées.</li> <li>• <b>Transférabilité :</b> La propriété foncière support de la ressource naturelle n'est transférable à la communauté, sauf après déclassement. Des opérations de sécurisation foncière relative (SFR) peuvent être menées autour des zones transférées mais pas dans la zone.</li> </ul>	Empiètement avec les zones cadastrées, les terrains titrés à des particuliers ou à l'Etat, ou les Aires Protégées. En absence d'échange des informations entre les services des eaux & forêts, Commune et services fonciers, des cas d'inclusion des GELOSE dans la délimitation d'investissements à grande échelle ont été observés.
	Aires Protégées (AP)	<p>Les aires protégées sont des espaces, souvent forestiers, à vocation de préservation des espèces biologiques dans leurs milieux naturels. Pour être déclarée Aire protégée, la superficie forestière doit faire l'objet de classement et de délimitation. Les AP relèvent de la propriété de l'Etat (domaine forestier national) mais peuvent être gérées par délégation à une entité privée (ONG) ou semi – étatique (La Madagascar National Parks).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Texte de réglementation :</b> Loi n°2001 – 005 du 11 février 2003 portant Code de Gestion des aires protégées (COAP), décrets d'application n°2005 – 013 du 11 janvier 2005 et n°2005 – 848. Il existe six catégories d'Aires protégées.</li> <li>• <b>Enregistrement :</b> non – titrée, non – certifiée mais disposant d'une délimitation cartographique établie par le MNP et matérialisée sur terrain par des marqueurs physiques (troncs d'arbre colorés).</li> <li>• <b>Transférabilité :</b> non – transférable. Possibilité de transfert de la gestion d'une partie à la communauté locale ou à des privés. Droit d'usage et d'occupation autorisés pour les populations riveraines dans des Zones contrôlées.</li> </ul>	L'absence de bornage et l'utilisation de support différent de délimitation cartographique non – concertée entraîne des empiètements avec les opérations cadastrales, les terrains titrés à des particuliers et les propriétés privées non – titrées (pâturages, agricultures).

<sup>11</sup> Entre l'Etat, la Commune et la Communauté locale de Base

Tenure	Sous – catégories	Caractéristiques et textes régissant les tenures	Observations/ empiètement
<b>Terrains soumis à un régime particulier à vocation de protection et de gestion des ressources naturelles et forestières</b>			
Les zones d'aménagement à vocation de gestion des ressources naturelles	Réserve Foncière de Reboisement (RFR)	<p>Les RFR sont des terrains délimités par l'Administration forestière et l'Administration domaniale en vue d'implanter des zones de reboisement, généralement à vocation de protection environnementale, mais aussi pour des intérêts économiques. Elles ont une double vocation écologique et d'inscription de la propriété au nom de celui qui s'est conformé au cahier de charges après une certaine durée. Les RFR peuvent concerner les Zones d'Aménagement en faveur de l'Arbre (Zodafarb), les terrains domaniaux, les périmètres de reboisement et le domaine forestier national.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Texte de réglementation :</b> Décret n° 2000 – 383 relatif au reboisement, en application de la Loi 97 – 017 portant modification de la législation forestière.</li> <li>• <b>Enregistrement :</b> peut être titrée au nom de l'Etat (Zodafarb) ou non – titré mais délimité</li> <li>• <b>Transférabilité :</b> transférable (mutation de propriété titrée) par lotissement en cas de respect du cahier de charges</li> </ul>	
	Sites servant de support à la mise en application de conventions internationales signées dans le cadre de la gestion des ressources naturelles	<p>Madagascar a signé plusieurs conventions internationales visant à protéger certaines espèces menacées d'extinction ou écosystèmes fragiles. Des législations internationales sont donc appliquées ponctuellement sur certains sites.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Textes de réglementation :</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Convention Ramsar relative à la protection des zones humides d'importance internationale (1971)</li> <li>○ Convention sur la diversité biologique (1992) et son Décret n°2003 – 984 portant adoption de la Stratégie Nationale pour la Gestion Durable de la Biodiversité ;</li> <li>○ Convention – Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques (1992), Loi n°2003 – 009 autorisant la ratification du Protocole de Kyoto de la CCNUCC et son décret n°2003 – 909,</li> <li>○ Convention internationale sur la lutte contre la désertification (1994),</li> <li>○ Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES, textes adoptés le 03 mars 1973), Loi n°2005 – 018 du 17 octobre 2005 sur le CITES et son décret n°2006 – 097 du 31 janvier 2006.</li> </ul> </li> <li>• <b>Enregistrement :</b> les sites appartiennent au domaine public, ne sont ni immatriculés, ni certifiés, peuvent disposer d'une délimitation cartographique ou non.</li> <li>• <b>Transférabilité :</b> non – transférable sauf après déclassement éventuel</li> </ul>	<p>L'application de ces conventions se fait souvent sur des sites avec des occupations humaines ou des aménagements antérieurs, entraînant des empiètements sur les PPNT, les propriétés privées titrées, le domaine privé de l'Etat, les Aires Protégées.</p> <p>L'application de la législation internationale prévaut sur les statuts antérieurs (rendus caducs et non – applicables) jusqu'à une éventuelle déclassement.</p>

Fig. 2.8 Typologie des différentes tenures foncières à Madagascar

### 3.1. Cadre légal et institutionnel

#### 3.1.1 Résultats des notations par les panels

Nombre de dimensions évaluées <sup>12</sup>	18
Nombre de dimensions ayant obtenu la note « A »	4
Nombre de dimensions ayant obtenu la note « B »	6
Nombre de dimensions ayant obtenu la note « C »	3
Nombre de dimensions ayant obtenu la note « D »	5

#### Les dimensions favorablement notées

<b>IGF 1-i</b>	Les droits fonciers en zone rurale sont reconnus
<b>IGF 1-v.b</b>	Il existe des procédures financièrement abordables pour l'individualisation de la tenure collective formelle
<b>IGF 2-v</b>	La législation régleme de façon adaptée la gestion de la propriété commune
<b>IGF 3-ii</b>	Les occupations/ possessions de long terme non contestées peuvent être reconnues ou formalisées

#### Les dimensions critiques

<b>IGF 1-iv</b>	Les droits collectifs (informels) en zone urbaine sont reconnus
<b>IGF 1-v.a</b>	Il existe des procédures financièrement abordables pour l'individualisation de la tenure coutumière
<b>IGF 2-i</b>	La plupart des terrains communautaires ou coutumiers sont cartographiés et les droits enregistrés
<b>IGF 2-ii</b>	Les propriétés individuelles en zone rurale sont enregistrées.
<b>IGF 5-iv</b>	L'information foncière est partagée entre les institutions concernées.

#### 3.1.2 Reconnaissance des droits fonciers (IGF 1)

**Une pluralité de textes juridiques.** La législation foncière Malagasy actuelle résulte de la superposition de plusieurs textes législatifs créés à différentes périodes de l'histoire de Madagascar. Certains textes datent de l'ère coloniale (1896 – 1960) sans que ceux – ci n'aient été abrogés au lendemain de l'indépendance. Plusieurs textes ont été sortis au lendemain de l'indépendance (années 60 – 70), mais s'inspirent pour la plupart des textes coloniaux et du droit civil français. La réforme foncière de 2005 a apporté une refonte importante de la législation avec la suppression du principe de domanialité des terres, la révision des différents statuts, la reconnaissance de l'occupation coutumière sur des terrains non – titrés ou cadastrés comme une propriété privée.

Cette pluralité n'est pas toujours un avantage pour la législation Malagasy. Certains de ces textes restent moins connus et très peu appliqués dans la pratique, sans qu'ils aient été abrogés ou modifiés. Par ailleurs, certains articles contenus dans des textes différents peuvent se contredire.

<sup>12</sup> Le nombre de dimensions était 13 à l'origine mais le contenu de la dimension IGF 1-v a fait l'objet de deux notations IGF 1-v.a « Il existe des procédures financièrement abordables pour l'individualisation de la tenure coutumière » et IGF 1-v.b « il existe des procédures financièrement abordables pour l'individualisation de la tenure collective formelle ».

Années	Grands textes fonciers	Textes connexes au foncier
Période coloniale 1896 – 1960	<p><b>Décret du 04 février 1911</b> sur les périmètres de colonisation et les réserves indigènes (ces dernières ont été abrogées en 2009).</p> <p><b>Décret du 25 août 1929</b> sur les opérations cadastrales (modifié Loi 67 – 029)</p> <p><b>Décret 50 – 1631</b> portant règlement du statut de la copropriété des immeubles divisés par appartement</p>	
<b>Déclaration de l'indépendance (1960)</b>		
Années 60	<p><b>Loi 60 – 004</b> (remplacé par la Loi 2008 – 014) sur le domaine privé national</p> <p><b>Ordonnance 60 – 146</b> (en cours de révision) sur le régime de l'immatriculation</p> <p><b>Ordonnance 62 – 023</b> sur l'expropriation</p> <p><b>Ordonnance 62 – 042</b> sur les Aires de mise en valeur rurale (AMVR)</p> <p><b>Ordonnance 62 – 064</b> sur le bail emphytéotique</p>	<p><b>Ordonnance 62 – 123</b> sur le classement en zones à vocation forestière, pastorale ou agricole sur les terres de Madagascar.</p> <p><b>Décret 63 – 192</b> portant Code de l'Habitat et de l'Urbanisme (en cours modification)</p>
Années 70	<p><b>Ordonnance 74 – 021</b> sanctionnant l'abus de droit de propriété</p> <p><b>Ordonnance 74 – 022</b> sur les Zones d'Aménagement Agricole (ZAF)</p>	
Années 90		<p><b>Loi 96 – 025</b> sur la Gestion Locale Sécurisée (GELOSE)</p> <p><b>Loi 97 – 017</b> sur les forêts domaniales</p> <p><b>Décret 99 – 952</b> Mise en Compatibilité des Investissements avec l'Environnement</p> <p><b>Loi 99 – 022</b> portant Code minier</p>
Années 2000	<p><b>Circulaire 321 – 10/MATD/SG/DGSF</b> portant procédure de demande de terrains de grande superficie.</p>	<p><b>Loi 2005 – 001</b> portant Code des Aires Protégées.</p> <p><b>Loi 2007 – 036</b> sur l'investissement</p> <p><b>Arrêté 3751/2006/MEFB/MDAT</b> portant organisation de la fiscalité foncière</p>
<b>Réforme foncière (2005)</b>		
Textes dans le cadre de la réforme foncière	<p><b>Loi 2005 – 019</b> sur les statuts des terres.</p> <p><b>Loi 2006 – 031</b> sur la propriété privée non – titrée (décret 2007 – 1109)</p> <p><b>Loi 2007 – 029</b> portant statut du Notariat</p> <p><b>Loi 2008 – 013</b> sur le domaine public (Décret 2008 – 1104)</p> <p><b>Loi 2008 – 014</b> sur le domaine privé de l'Etat (décret 2010 – 233)</p> <p><b>Loi 2011 – 005</b> sur l'ordre des géomètres experts</p>	

Fig.3.1 Récapitulatif des grands textes régissant le foncier et les secteurs liés à Madagascar

### Box 3.1 Certains textes sont difficilement applicables et potentiellement sources d'insécurité

La Loi 2007 – 029 portant Statut du Notariat à Madagascar vise à réguler la profession notariale à Madagascar. Le texte énumère entre autres les types d'actes et de transactions qui devraient passer par le notaire. La loi stipule par exemple que « Tout acte constitutif ou translatif de droits réels immobiliers d'une valeur supérieure ou égale à 15 millions d'Ariary doit passer par un notaire » (article 82). Dans la pratique, cette disposition reste peu appliquée pour plusieurs raisons : (i) cette Loi est peu connue des usagers, (ii) les Notaires, très peu nombreux, sont concentrés dans la capitale, (iii) la population Malagasy, surtout rurale, est peu enclin à la formalisation des transactions, encore moins à la constitution d'acte notarié. La méconnaissance de cette Loi expose les transactions importantes en situation d'insécurité, surtout en cas de litige. L'applicabilité des textes en vigueur est aussi un indicateur de bonne gouvernance.

### Les cadres juridiques reconnaissent les différents faisceaux

**de droits.** La législation moderne<sup>13</sup> reconnaît les droits de propriété individuels (**IGF 1-v.b**) et collectifs tant en milieu urbain que rural, du moment que ces droits n’empiètent pas sur le domaine public et les aires à statut spécifique. Elle reconnaît la présomption de propriété privée née de l’occupation coutumière de longue date sur les terrains non titrés ni cadastrés. Ces propriétés privées non – titrées – PPNT – peuvent être formalisées par la Commune<sup>14</sup> à travers les procédures de certification foncière. Le domaine privé de l’Etat peut faire l’objet d’acquisition privative par la procédure d’immatriculation foncière (pour les terrains vacants et sans – maître) ou par une régularisation de l’occupation (pour les terrains domaniaux titrés mais occupés par un particulier). Les textes permettent aussi la prescription acquisitive d’un terrain titré à un particulier par un tiers qui l’a occupé sans contestation sur une certaine durée. Par ailleurs, il existe des règles de gestion claire de la propriété privée titrée en indivision ou de la copropriété en appartement (inclus dans IGF 2-v mais discuté dans cette section).

Toutefois, des restrictions sur les droits de propriété et sur l’occupation existent a) sur les domaines publics, b) dans les zones urbaines<sup>15</sup> (**IGF 1-ii**), et c) dans les aires à statut spécifique. De même, la législation formelle ne reconnaît pas les droits des groupements informels en milieu urbain (**IGF 1-iv**), la tenure collective coutumière sur les espaces pastoraux, et le droit secondaire des métayers (Ordonnance 74 – 021).

Le cadre juridique coutumier reste essentiellement reconnu en milieu rural et est faiblement applicable en zones urbaines. Il régule généralement les tenures collectives (**IGF 1-iii**) qui sont gérées selon des règles sociales non – écrites (*Dina*), établies et appliquées à l’interne des communautés. Les tenures individuelles coutumières étaient déjà reconnues sur les hautes terres, et consacrées par le premier code civil Malagasy datant de l’époque de la royauté (*Code des 305 articles*, 1881). Par contre, l’individualisation et la marchandisation des tenures communautaires coutumières n’est généralement pas encore applicable dans les autres régions de l’île (**IGF 1-v.a**).

#### 3.1.3 Application des droits (IGF 2)

#### La plupart des terrains délimités et enregistrés sont urbains.

L’immatriculation foncière, la certification et les opérations cadastrales constituent les procédures formelles d’enregistrement des terrains existant à Madagascar. Sans statistiques officielles (sauf pour la certification foncière<sup>16</sup>), on estime entre 10 à 15 % l’ensemble des terrains enregistrés et délimités, essentiellement en milieu urbain (**IGF 2-ii** et **IGF 2-iii**). Par ailleurs, les opérations cadastrales constituent les seules initiatives au niveau régional qui visent à délimiter,

#### Box 3.2 Individualisation des tenures coutumières

Le Code des 305 articles (1881), premier code civil Malagasy consacrait déjà la propriété individuelle coutumière, qui n’était reconnue que sur les hautes – terres. L’individualisation des possessions communautaires reste encore difficile ou non-autorisée dans les autres zones de l’île.

#### Box 3.3 Moins de 20 % des terrains enregistrés sont au nom des femmes

Un échantillonnage de titres fonciers délivrés dans le cadre de la finalisation d’une opération d’immatriculation collective sur l’ensemble d’un territoire (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. L’inventaire exhaustif régulier depuis 2007 sur les certificats fonciers délivrés donne une moyenne de 20 % au nom de femme (IGF 2-iv).

<sup>13</sup> Ordonnance 60 – 146 sur le régime de l’immatriculation, Loi 2008 – 014 sur le domaine privé de l’Etat, Loi 2006 – 031 sur la propriété privée non – titrée, décret 50 – 1631 sur la copropriété en appartement.

<sup>14</sup> Si la Commune dispose d’un Guichet Foncier (GF) communal. En 2011, Madagascar comptait plus de 400 GF, dont une dizaine de GF Urbains. Les GF délivrent un Certificat Foncier (CF) qui a les mêmes attributs que le Titre Foncier.

<sup>15</sup> Le paysage foncier urbain est souvent caractérisé par l’étendue du domaine public et des terrains titrés au nom de l’Etat ou de son affectataire, et surtout par les prescriptions d’urbanisme, sur lesquels certains droits (propriété, occupation) ne sont pas reconnus

<sup>16</sup> Les superficies délimitées par les procédures de certification foncière, essentiellement rurales, sont de l’ordre de 60.000 ha, et ne représentent que 0,10 % du territoire national (source Observatoire du Foncier).

cartographier et enregistrer les droits communautaires ou coutumiers (**IGF 2-i**). Dans l'ensemble, la majorité des terrains restent sans délimitation, et les droits non – enregistrés. La possession et les transactions sont quelquefois documentées par les « petits papiers » ou pas du tout documentées.

#### **3.1.4 Mécanismes de reconnaissance des droits (IGF 3)**

**Les occupations/ possessions de long terme non contestées sont reconnues et peuvent être formalisées (IGF 3 – ii).** Dans la législation sur la propriété privée titrée (Ordonnance 60 – 146), l'occupation de longue durée non – contestée sur une propriété titrée au nom d'un tiers peut faire l'objet de demande de prescription acquisitive par l'occupant. De même, l'occupation sur les terrains titrés au nom de l'Etat, imprescriptible juridiquement, peut faire l'objet de demande de régularisation et de mutation après une longue occupation constatée (Loi 2008 – 014). Enfin, les terrains non titrés ni cadastrés mais occupés de manière coutumière (sauf les espaces de grands pâturages) peuvent être formalisés par un certificat foncier (Loi 2006 – 031). Il existe des procédures formelles pour ces dispositions même si dans la pratique, l'instruction de la prescription acquisitive et de la régularisation des occupations sur les terrains titrés au nom de l'Etat peut être discrétionnaire (**IGF 3-vi**).

#### **3.1.5 Restriction des droits (IGF4)**

**Les restrictions sont justifiées mais ne sont pas appliquées.** Différents textes régulent les restrictions applicables concernant l'occupation du sol, la propriété et la transférabilité, surtout en zones urbaines (Ordonnance 60 – 146, Loi 2008 – 014, Décret 63 – 192). En appui aux textes directeurs, les schémas d'aménagements – PUDi et PUDé – concrétisent les zonages et les prescriptions en matière d'urbanisme. En zones rurales, les restrictions sont surtout liées à la régulation des aires à vocation de protection de l'environnement ou à vocation d'aménagement hydro-agricole (ex. AMVR, ZAF). Les restrictions des droits liés à la propriété, l'usage, l'occupation ou la transférabilité, sont légitimement justifiées par des arguments juridiques (organisation des droits), sociales (gestion des conflits), et techniques (hygiène, sécurité, gestion environnementale, gestion des ressources hydriques communes, etc.). Dans l'ensemble, les restrictions restent peu appliquées, que ce soit en milieu urbain ou en milieu rural (**IGF 4-i et IGF 4-ii**) et les pratiques locales sont souvent en décalage par rapport aux textes. La faible application des restrictions trouve notamment leur explication dans l'éloignement et le manque de moyens de l'Etat central, ou dans le conflit de la législation moderne par rapport aux coutumes locales<sup>17</sup>. Par ailleurs, les compétences de contrôle décentralisées aux Communes n'ont pas toujours été accompagnées par un renforcement de leur capacité institutionnelle et technique (ex. gestion des permis de construire).

---

<sup>17</sup> L'Ordonnance 74 – 022 n'autorise pas le métayage, pratique qui est toutefois largement répandue dans les zones rurales Malagasy.

Restrictions	Existe et appliquée	Existe et pas/ peu appliquée	N'existe pas
Occupation		La <b>Loi 2008 – 013</b> (Domaine public) interdit les occupations permanentes sur les emprises des routes. Présence de constructions en dur dans la réalité.	
Transactions foncières		<b>Autorisation de transaction</b> (délivrée par SRAT) obligatoire avant les transactions. Souvent ignorée par les Communes.	
	Zone urbaine : taille minimum morcelable (300 m <sup>2</sup> ).		
Propriété foncière (titrée)		<b>Prescription extinctive</b> : l'Etat peut retirer le droit de propriété sur un terrain non mis en valeur pendant un délai de 10 ans.	
		<b>Prescription acquisitive</b> : l'occupation par un tiers d'un terrain titré pendant une longue durée (20 ans) non – contestée par son propriétaire peut être transférée à l'occupant.	
		Le propriétaire doit être de nationalité malgache. Cette restriction est contournée à travers les baux emphytéotiques ou par l'utilisation de prête – nom d'une société Malagasy.	
		<b>Servitude de passage</b> : aucune propriété ne doit être enclavée par rapport à une voie d'accès (Loi 2008 – 013 sur les domaines publics).	
Usage		Peu de ville dispose de plans d'urbanisme ou ils ne sont pas légalement approuvés ou mis à jour.	
Taille minimale constructible		Très difficile à appliquer vu le fort taux démographique (4 % par an) à Antananarivo.	
Prix du terrain	Des <b>argus/ mercuriales</b> pour l'évaluation de la valeur des terrains n'existent pas ou ne sont pas affichés de manière transparente. Application discrétionnaire souvent source de corruption.		
Loyer			N'existe pas

Fig. 3.2 Aperçu général des restrictions liées à l'urbanisme

### 3.1.6 Clarté des attributions des institutions (IGF 5)

**Les attributions sont relativement claires mais les informations ne sont pas échangées.** Le montage institutionnel est complexe autour de la question de la gestion du foncier (cf. fig. 7). Plusieurs mandats stratégiques reviennent au Ministère en charge de l'Aménagement du Territoire mais d'autres institutions sont compétentes sur les thématiques connexes (fiscalité foncière, gestion du sous – sol, gestion du domaine forestier national, gestion communale de la propriété privée non – titrée, résolution des litiges fonciers, etc.). Certaines compétences horizontales peuvent se chevaucher mais cela ne remet pas en question les missions fondamentales des ministères ou des agences parapubliques (IGF 5-ii). De manière verticale, les prérogatives des Régions et Communes sont claires mais des chevauchements ponctuels peuvent être observés, dans le cas de l'aménagement du territoire, de la certification sur des terrains ne relevant pas de la propriété privée non – titrée, ou de l'approbation par les chefs de région de l'octroi de superficie excédant 50 Ha (IGF 5-iii). Toutefois, les informations détenues par les institutions ne sont pas échangées (IGF 5-iv) : guichets fonciers communaux, services et circonscriptions fonciers, services des eaux & forêts, bureau du cadastre minier. Il en résulte un empiètement de différents droits, à l'origine de conflits sociaux et de recrudescence des litiges fonciers au niveau des tribunaux.

### 3.1.7 Equité dans la formulation des politiques foncières (IGF 6)

**La formulation de la politique foncière est participative et il existe une transparence dans la mise en œuvre.** Quoique le Ministère en charge de l'Aménagement du Territoire soit le maître d'ouvrage de la réforme foncière, sa mise en œuvre est ouverte à la participation des autres parties prenantes qui sont

consultées et intégrées dans différentes plateformes de réflexion et de suivi (**IGF 6-i**). Parmi ces plateformes, il est à citer 1) le *Comité de Révision des Textes Fonciers* dans lequel siègent des représentants de la société civile et des professions privées (notaires, géomètres), 2) le *Comité d’Orientation et de Suivi de la réforme foncière* composé de représentants des entités étatiques et non – étatiques, 3) le *Comité Foncier – Forestier*, 4) l’*Unité technique de Préparation* de la lettre de politique foncière. Par ailleurs, l’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 organisés par l’Observatoire du Foncier et le Programme National Foncier (**IGF 6-iv**). 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 (**IGF 6-ii**). Il n’existe pas non plus de mécanismes pour mesurer l’effectivité des coûts de sa mise en œuvre par rapport aux résultats obtenus et les impacts (**IGF 6-iii**).

## 3.2. Aménagement du territoire, planification et fiscalité foncière

### 3.2.1 Résultats des notations par les panels

Nombre de dimensions évaluées <sup>18</sup>	25
Nombre de dimensions ayant obtenu la note « A »	0
Nombre de dimensions ayant obtenu la note « B »	12
Nombre de dimensions ayant obtenu la note « C »	9
Nombre de dimensions ayant obtenu la note « D »	4

#### Les dimensions critiques

IGF 3-v	La formalisation des droits sur un terrain à usage résidentiel en zone urbaine est possible et financièrement abordable.
IGF 7-iii	Le public tire bénéfice des éventuels gains dus à un changement d'affectation de l'occupation du sol
IGF 8-iv	En zone urbaine, la taille réglementaire des parcelles résidentielles est respectée
IGF 11-iii	Les impôts dus sont collectés

### 3.2.2 Transparence des restrictions sur l'utilisation des terres (IGF 7)

Les documents de planification tiennent compte de l'avis du public, mais les plus – values foncières ne bénéficient pas au public. Dans les processus d'élaboration des plans d'occupation du sol, urbain ou rural, les dispositions légales prévoient la consultation et la restitution publique des activités et zonages identifiés dans le schéma (IGF 7-i). La Circulaire interministérielle 98 – 001/MinATV/MDB/MI rend obligatoire la conduite d'enquête commodo – incommodo, l'affichage dans les Fokontany, arrondissements, et la Commune concernant le projet de planification, et la mise à disposition du public des cahiers de doléance pour collecter les éventuelles contestations. Dans certains cas, cette consultation apparaît comme juste une formalité. D'autre part, même si la législation (Ordonnance 62 – 023) énonce les dispositions réglementaires de récupération des plus-values<sup>19</sup> acquises par les immeubles objets de changement d'affectation, les redevances (qui peuvent atteindre 50 Euros le mètre carré) sont rarement ou pas du tout collectées et ne bénéficient pas aux collectivités (IGF 7-iii). Les informations sur les changements de vocation des zones bénéficient à certains spéculateurs fonciers qui achètent à prix bradés les terrains<sup>20</sup>.

### 3.2.3 Efficacité du processus de planification de l'occupation du sol (IGF 8)

Il existe des plans d'occupation du sol pour les grandes villes mais une grande partie des logements demeurent

#### Box 3.2 Des planifications qui ne contiennent pas la croissance urbaine

Le taux de croissance pour la Commune Urbaine d'Antananarivo est de 4 % par an (le taux national étant à 2,8 %). Si le PUDi de 2004 a prévu une population de 1,6 millions en 2011, la ville compte actuellement entre 2 à 2,5 millions avec un accroissement de 100.000 habitants par an, s'il était de 30.000 entre 1993 à 2008. S'il est estimé entre 15.000 à 20.000 ménages qui migrent dans la Commune Urbaine d'Antananarivo, le nombre de demandes formelles de permis de construire tourne autour de 580 par an dont 40 % arrivent à être notifiées dans l'année. Par ailleurs, 460 plaintes pour construction illícite sont reçues par an par la CUA.

<sup>18</sup> Le nombre de dimensions à l'origine était de 24 mais le contenu de la dimension IGF 10-i a fait l'objet de deux notations séparées en IGF 10-i.a « Il existe un processus clair pour l'évaluation de la propriété » et IGF 10-i.b « les registres fiscaux sont mis à jour régulièrement ».

<sup>19</sup> Si les plus – values sont estimées à plus de 30 % des valeurs initiales des terrains.

<sup>20</sup> Radasimalala, V. *Miser sur la récupération des plus – values foncières*. Journal Express de Madagascar – 10 octobre 2011. <http://www.lexpressmada.com/5042/antananarivo-madagascar/28136-miser-sur-la-plus-value-fonciere.html>

**informels.** Antananarivo, la capitale, ainsi que les Communes limitrophes (dénommé Grand Tanà) disposent d'un plan d'urbanisme d'ensemble (PUDi) élaboré en 2004 puis mis à jour en 2011. Ces Communes périphériques disposent aussi de Schémas Simplifiés d'Urbanisme en préparation à l'extension d'Antananarivo. Ces plans directeurs se déclinent en plusieurs plans détaillés (PUDé). Les autres grandes villes<sup>21</sup> disposent aussi de plans d'occupation du sol élaborés en 2011 (**IGF 8-vi et IGF 8-vii**). Toutefois, ces plans n'arrivent pas à contenir la croissance démographique urbaine, comme pour le cas d'Antananarivo dont la population connaît une forte croissance. Le taux de logement informel pour les nouvelles constructions est supérieur à 80 % (**IGF 8-iii**). En effet, si on estime entre 15.000 à 20.000 le nombre annuel de ménages qui migrent sur Antananarivo, l'ensemble des demandes de permis de construire à la CUA fait état d'une moyenne d'environ 580 par an. La tendance des constructions illicites peut aussi être appréhendée à partir du nombre de plaintes reçues au niveau de la CUA (fig. 3.3).

### 3.2.4 Vitesse et transparence de la mise en œuvre des restrictions sur l'occupation du sol (IGF 9)

**Le délai moyen d'obtention du permis de construire est long et les coûts ne sont pas abordables pour tout le monde.** Les Communes sont en charge de la délivrance des permis de construire. Le délai moyen théorique est de 124 – 132 jours. La procédure comporte cinq étapes notamment auprès des services topographiques et domaniaux, et du service régional de l'aménagement de territoire. Environ 40 % des demandes reçoivent une notification dans un délai d'une année après leur dépôt (**IGF 9-ii**). A Antananarivo, le frais appliqué par la CUA pour la demande de permis de construire est de 10.000 Ariary – soit 5 USD – par mètre carré de surface bâtie (sans compter les frais au niveau des autres institutions impliquées). Pour une construction minimum de 31 m<sup>2</sup>, le coût de la demande est au minimum de 150 USD, le revenu moyen annuel d'un Malagasy tournant autour de 260 USD (**IGF 9-i**). Le document *Doing Business 2011*, on relève un délai moyen de 172 jours pour l'obtention du permis de construire, en suivant 16 types de procédures, et surtout les coûts moyens représentent 422 % du revenu moyen par habitant.

Année	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Nb demandes de permis de construire reçues	516	637	726	589	434	-
Nb demandes notifiées après une année	196	287	353	216	161	67
Pourcentage (%)	38,0	45,1	48,6	36,7	37,1	-
Plaintes reçues contre des constructions illicites				378	510	495

Fig. 3.3 Statistiques sur les demandes de permis de construire (Source : Commune Urbaine d'Antananarivo)

### 3.2.5 Transparence de l'évaluation des terrains et efficacité de la collecte des impôts (IGF 10 et IGF 11)

**Les taux d'imposition foncière ne sont pas évalués selon les prix du marché et le taux de collecte est très faible.** Depuis 2006, la fiscalité foncière a été décentralisée aux Communes et les recettes fiscales intégralement allouées à la caisse communale. L'arrêté 3751/2006/ MEFB/MDAT et le Code Général des Impôts (CGI) fixent les procédures de calcul des taux d'imposition. Ces textes classent les terrains en six catégories et énoncent les fourchettes fiscales ainsi que le taux plancher pour chaque catégorie (articles 10.01.07 et 10.02.06). Dans la pratique, peu de moyens ont accompagné cette décentralisation. Les Communes ne peuvent pas se payer les services d'agents recenseurs et ne disposent pas d'argus, de mercuriale ou de mode de calcul standardisé des valeurs vénales des terrains ou de la valeur locative des immeubles. Le recensement des patrimoines fonciers est laissé à la déclaration des occupants ou propriétaires, et les taux fiscaux sont souvent forfaitaires, surtout dans les Communes rurales (**IGF 10-i**). Ce processus déclaratif crée une grande lacune en termes de complétude et de fiabilité des données sur les contribuables. La mise à jour des registres des contribuables dépassent souvent le délai de cinq années. Il est estimé que le taux de recensement des contribuables se situe entre 50 % à 70 %, et le taux de recouvrement des impôts fonciers ne dépassent pas les 50 % (**IGF 11-iii**).

<sup>21</sup> Antsirabe, Mahajanga, Antsiranana et Fianarantsoa.

### 3.3. Gestion des terrains domaniaux

#### 3.3.1 Résultats des notations par les panels

Nombre de dimensions évaluées	16
Nombre de dimensions ayant obtenu la note « A »	1
Nombre de dimensions ayant obtenu la note « B »	4
Nombre de dimensions ayant obtenu la note « C »	7
Nombre de dimensions ayant obtenu la note « D »	4

#### Les dimensions favorablement notées

**IGF1 3-ii** Les terrains expropriés sont utilisés pour l'usage prévu dans un délai raisonnable

#### Les dimensions critiques

<b>IGF 12-iv</b>	Des ressources suffisantes sont disponibles pour la gestion des terres publiques par les administrations concernées
<b>IGF 12-v</b>	L'inventaire des terrains domaniaux est accessible au public
<b>IGF 15-i</b>	Les transactions concernant les terrains domaniaux sont transparentes
<b>IGF 15-iii</b>	Les terrains domaniaux sont loués et/ou cédés aux prix du marché

#### 3.3.2 Identification des terrains domaniaux et clarté de leur gestion (IGF 12)

**Il n'existe pas d'inventaire fiable et complet des terrains domaniaux.** La loi 2008 – 014 régit la gestion des domaines privés de l'Etat à Madagascar, qui sont les statuts concernés dans cette partie de l'évaluation (le domaine public, régi par la loi 2008 – 013 ne peut pas faire l'objet de transactions). Plusieurs dispositions de la législation foncière Malagasy font que les terrains peuvent passer d'un statut particulier au statut de domaines privés de l'Etat suivant des conditions ou manquement par la propriétaire aux obligations d'occupation ou de mise en valeur. Le patrimoine domanial n'est donc pas figé mais est dynamique, tant dans un sens (passage du statut domanial vers la propriété privée titrée par l'immatriculation foncière, ou vers la propriété privée non – titrée par l'occupation) que dans l'autre (rétrocession ou transfert à l'Etat). Il n'y a pas ou il y a très peu eu d'initiatives pour le recensement initial du patrimoine domanial<sup>22</sup>, ce qui fait que la transformation des statuts des terrains entre « domanial », « privé » et « statut spécifique » peut être difficilement suivi. Les données disponibles au niveau des services domaniaux font état d'un inventaire de 1.706 terrains titrés au nom de l'Etat (17.129 km<sup>2</sup>), soit environ seulement 3 % de la superficie nationale, ce qui est largement sous – estimé (**IGF 12-ii**). Par ailleurs, les informations concernant les terrains domaniaux, qu'elles existent partiellement ou pas, ne sont pas rendues accessibles au public (**IGF 12-vi**).

<sup>22</sup> Il est supposé, qu'outre des facteurs financiers, l'inventaire n'était pas jugé pertinent avant la réforme de 2005 puisque sous le principe de la domanialité, la grande partie du territoire national revêtait le statut domanial. Il aurait été plus sensé d'inventorier les statuts non – domaniaux.

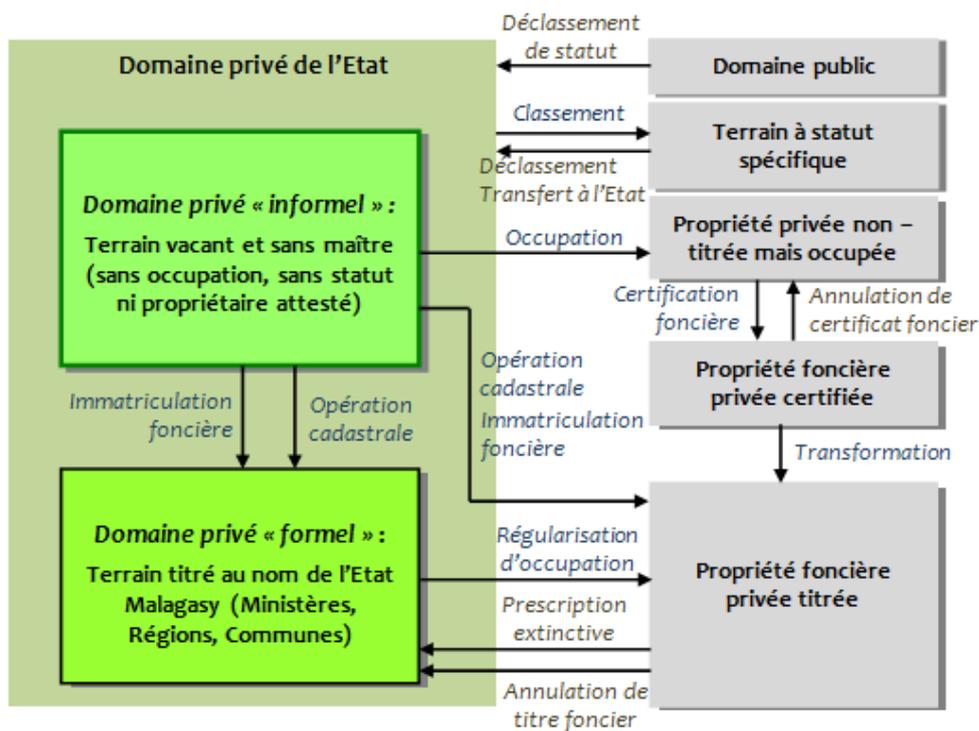


Fig. 3.4 : Liens juridiques et passage entre les terrains privés domaniaux et les autres statuts

### 3.3.3 Justification, transparence, et efficacité des procédures d'expropriation (IGF 13 et IGF 14)

Il existe de plus en plus d'expropriation au profit d'intérêts privés, et les pertes ne sont pas toujours justement indemnisées. L'Ordonnance 62 – 023 stipule que les seuls motifs d'expropriation<sup>23</sup> applicables sont ceux justifiés par le caractère public de l'usage des terrains. Il s'agirait par exemple de la construction de voies routières, d'infrastructures publiques ou de mise à disposition de réserve foncière. Dans la pratique, la procédure de déclaration d'utilité publique (DUP) a déjà été utilisée par l'Etat lorsqu'il existe de grands enjeux économiques, même si dans l'ensemble, les profits vont surtout à des sociétés multinationales. C'est le cas des grandes industries extractives, notamment celles exploitant l'ilménite et le Nickel – Cobalt à Madagascar. Les articles 19 et 20 de l'Ordonnance prévoient l'indemnisation de tous les droits, qu'ils soient enregistrés ou non, à condition que ces droits soient reconnus. Ces dispositions ne sont pas toujours appliquées dans la pratique. D'une part, ce ne sont pas tous les droits qui sont indemnisés. D'autre part, pour les droits non – enregistrés, l'indemnisation peut concerner seulement la valeur de l'occupation et non celle du terrain en cause (ex : valeur de la construction ou de la culture vivrière sur le terrain...). Sur neuf cas étudiés entre 2005 et 2010, les indemnités payées revenaient en moyenne entre 30 à 65 % des valeurs évaluées des pertes<sup>24</sup> (IGF 14-i). Il est constaté en général un décalage dans l'actualisation des droits entre l'Ordonnance de 1962 qui ne reconnaissait pas encore l'occupation comme présomption de propriété privée non – titrée et les nouveaux textes de 2006 qui n'ont pas encore réussi à instaurer un droit pleinement pris en compte dans les autres procédures.

### 3.3.4 Transparence de l'attribution des terrains domaniaux (IGF 15)

L'attribution des terrains domaniaux se fait rarement par enchères ou appel d'offres. Les prix ne sont pas alignés aux prix du marché. La loi 2008 – 014 sur les Domaines privés de l'Etat et son Décret d'application 2010 – 233 (articles 24 à 41) régissent les modes d'attribution – par vente, bail, etc. – des terrains domaniaux. L'Etat a le choix du mode de cession entre une vente sous condition résolutoire, une vente à l'amiable, un appel d'offres ouvert ou une vente aux enchères. L'Etat peut lui – même être à

<sup>23</sup> Le mot « expropriation » introduit la notion de propriété formelle ou présumée (possession, occupation ou usage reconnu) et n'inclut pas la situation d'occupation illégale des terrains privés au nom de l'Etat ou de particuliers, qui peut conduire à des « expulsions » ou à des « déguerpissements ». Ces termes seront nuancés dans les analyses.

<sup>24</sup> Les indemnités pour l'expropriation autour du projet QMM n'ont jamais pu être réglées en une seule fois et ont fait l'objet de plusieurs manifestations sociales pendant plusieurs années.

l'origine de la vente, ou ce sont les particuliers qui demandent à acquérir un terrain non – occupé ou à régulariser leur situation. Dans la pratique, la cession de terrains domaniaux s'effectue par vente à l'amiable avec le demandeur. Les ventes aux enchères publiques ou appel d'offres sont très rares et seulement appliqués lorsque le terrain en cause fait l'objet de litiges ou d'empiètements de plusieurs demandes. Le terrain est théoriquement cédé au plus offrant. Ce principe est toutefois contraire à celui de l'antériorité de la demande qui consiste à privilégier la première demande déposée et de suspendre toute autre demande tant que le premier demandeur n'a pas formulé l'abandon de sa demande et qu'il s'est acquitté des différents frais et droits (disposant d'une échéance). Certains agents des services domaniaux continuent quand même à recevoir plusieurs demandes sur un même terrain. Le règlement stipule que le premier demandeur dispose d'un droit d'antériorité et sera traité en priorité (IGF 15-i). Par ailleurs, les prix de cession ne sont pas alignés aux prix du marché, les terrains domaniaux sont cédés à un prix largement inférieur (IGF 15-iii). Les fourchettes appliquées ne tiennent compte que de deux critères : 1) la localisation (urbain ou rural) ; et 2) les usages du terrain : édilitaires (ou touristiques) et agricoles (ou forestières).

### Box 3.3 Les prix des terrains domaniaux ne sont pas alignés aux prix du marché

Partant d'un principe d'accès équitable à l'acquisition des terrains domaniaux, les prix appliqués ne sont pas alignés aux prix du marché, voire « bradés ». Les fourchettes varient entre 80 – 100 Ar/m<sup>2</sup> (soit 5 cents USD) et 1.500 – 2.000 Ar/m<sup>2</sup> (1 USD) pour les terrains agricoles dans les Communes rurales de deuxième catégorie, et entre 3.000 – 5.000 Ar/m<sup>2</sup> et 15.000 – 20.000 Ar/m<sup>2</sup> pour les terrains édilitaires (touristiques) en zone suburbaine. Les terrains domaniaux en zone urbaine peuvent atteindre 30.000 Ar/m<sup>2</sup> (15 USD) 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.

**Les loyers des baux sur les terrains domaniaux ne sont pas tous collectés.** On estime à 420 le nombre de contrats de baux établis sur les terrains titrés au nom de l'Etat, sur tout le territoire Malagasy et quel que soit le type d'usage (zone d'investissement agricole, réserve foncière touristique, exploitation saline, etc.). Le montant des redevances locatives des terrains objet de baux sont fixées par mètre carré et par an (équivalent à 2 % de la valeur vénale estimée du terrain). Les conditions de paiement sont réglées par le Décret 2010 – 233 (article 57) qui stipule que les redevances pour l'année entière doivent être payées en une seule fois sauf dérogation accordée par décision du Ministre chargé des Domaines. Une évaluation faite sur un échantillonnage de baux a ressorti que seulement la moitié des baux contractés par l'Administration depuis l'année 2006 ont fait l'objet de paiements réguliers de la redevance annuelle jusqu'en 2011. L'absence de personnel et de moyens logistiques pour le suivi sur terrain, ainsi que l'absence de base de données à jour sur la situation des contractualisations ont été cités comme principaux facteurs justifiant le faible recouvrement des redevances (IGF 15-ii).

## 3.4. Accès public à l'information foncière

### 3.4.1 Résultats des notations par les panels

Nombre de dimensions évaluées	16
Nombre de dimensions ayant obtenu la note « A »	2
Nombre de dimensions ayant obtenu la note « B »	1
Nombre de dimensions ayant obtenu la note « C »	7
Nombre de dimensions ayant obtenu la note « D »	6

#### Les dimensions favorablement notées

**IGF1 6-v** Les informations contenues dans le registre sont accessibles

### Les dimensions critiques

IGF 3-iii	L'enregistrement à la demande des terrains n'est pas limité par la capacité des usagers à payer les frais réglementaires d'enregistrement
IGF 3-iv	L'enregistrement à la demande des terrains ne nécessite pas de paiements informels importants
IGF 16-i	La cartographie des enregistrements du registre/cadastré est complète
IGF 16-iii	Les servitudes publiques pertinentes du point de vue économique sont enregistrées.

#### 3.4.2 Complétude et fiabilité des informations foncières (IGF 16 et IGF 17)

**Les informations dans les registres et plans ne sont pas complètes et ne sont pas actualisées.** Trois types d'enregistrement formel des droits foncières sont présents à Madagascar : l'*immatriculation foncière*, le *cadastré*, et le système récent de la *certification foncière*. Les deux anciens systèmes utilisent deux registres : le *livre foncier* pour la conservation des *titres foncières*, et la *matrice cadastrale* pour les propriétés cadastrées. La délimitation des propriétés immatriculées est annexée d'un *plan* (individuel ou de repérage) conservé au niveau des services topographiques, de même que les informations du cadastre sont spatialisées sur des plans cadastraux. Les mauvaises conditions d'archivage et de manipulation des registres et des plans en « papier » ont accéléré la détérioration des titres et cadastres. Il est estimé entre 12 à 15 % le taux de destruction de ces documents. Pour les anciens titres, le taux de données manquantes avoisine probablement 90 % (IGF 16-i). Par ailleurs, l'inaccessibilité des coûts et l'insatisfaction vis-à-vis de la qualité des services fournis ont favorisé une baisse de fréquentation des services foncières par les usagers. Les mutations formelles se sont raréfiées et les registres ne sont plus tenus à jour par rapport aux transactions ou aux occupations de terrain. On estime que seulement la moitié des informations foncières serait encore actualisée (IGF 17-ii). Pour le certificat foncier dont les archives sont conservées de façon numérique, on estime que la complétude et la cohérence avec l'occupation de terrain sont encore proches de 100 %.

#### 3.4.3 Maîtrise des coûts, durabilité et transparence des informations foncières (IGF 18 et IGF 19)

**Le coût d'enregistrement d'un transfert de propriété est très élevé et les paiements informels peu balisés. La législation Malagasy autorise le transfert de la propriété titrée sous différentes formes :** héritage (entre vifs, par décès), donation, vente (partielle, totale), échange, fusion. Quelque soit le type de transfert engagé, l'enregistrement formel de la transaction est toujours imposé au moins d'un droit de 6 % – au niveau du centre fiscal – et d'un droit d'inscription de la mutation de 2 % de la valeur vénale du terrain, payé au niveau du service des Domaines. Les autres faits sont liés à la nature de la transaction. A part la procédure de donation qui est la moins imposée, l'héritage entre vifs et les ventes sont chargés d'un Impôt sur les Plus – Values Immobilières (IPVI) équivalent à 22 % de la valeur du terrain. Les transferts sont aussi accompagnés d'une actualisation du plan de la propriété qui fait intervenir des géomètres libres dont le tarif minimum est de 120.000 Ariary (60 USD). En tout, les coûts d'enregistrement du transfert peuvent revenir à plus de 30 % de la valeur du terrain (IGF 18-i). Le paiement de ces frais peut faire l'objet de traitement discrétionnaire, 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. Toute tendance à sous – déclarer le montant de la transaction (i.e. en dessous de la valeur contenue dans l'argus) est pénalisée, alors que le dépassement de prix ne fait pas l'objet de remise fiscale ou d'exonération. Il n'est pas rare que les agents fiscaux eux – mêmes négocient le montant à déclarer avec l'utilisateur (IGF 19-ii).

## 3.5. Gestion des conflits et résolution des litiges fonciers

### 3.5.1 Résultats des notations par les panels

Nombre de dimensions évaluées	7
Nombre de dimensions ayant obtenu la note « A »	1
Nombre de dimensions ayant obtenu la note « B »	2
Nombre de dimensions ayant obtenu la note « C »	3
Nombre de dimensions ayant obtenu la note « D »	1

#### Les dimensions favorablement notées

**IGF20-i** Des mécanismes de résolution des conflits sont accessibles au public

#### Les dimensions critiques

**IGF 21-ii** Le temps de résolution des conflits dans le système formel est raisonnable

### 3.5.2 Assignation des responsabilités dans la gestion des conflits (IGF 20)

**Il existe des instances locales d'arbitrage existant mais leurs décisions sont rarement reconnues.** Du fait de la coexistence des deux systèmes juridiques, coutumier et moderne, deux types d'institutions de reconnaissance et d'arbitrage des droits sont en charge de la résolution des conflits et des litiges. Les instances coutumières ou informelles sont composées des autorités traditionnelles locales (chefs claniques ; doyens ou notables ; ou le *fokonolona*, assemblée populaire démocratique qui délibère des affaires de la communauté). L'organisation juridique coutumière de la communauté est régie par un ensemble de règles locales non – écrites appelées *Dina*. Les instances administratives formelles sont composées du Chef de Fokontany<sup>25</sup> et du Conseil Communal. Les attributions du Chef de Fokontany portent davantage sur la médiation et le règlement à l'amiable des conflits<sup>26</sup>. Par contre, la délibération du Conseil communal, appelée *sentence arbitrale*, a une portée légale (IGF 20-i).

#### Box 3.4 Une hiérarchie implicite des systèmes judiciaires

En matière de gouvernance foncière, la « hiérarchie » implicite du système judiciaire formel par rapport au système coutumier peut être discutée suivant deux angles. D'une part, elle crée une fragilité juridique et institutionnelle au niveau de la reconnaissance du pouvoir coutumier et affaiblit la protection des droits locaux (par exemple face aux risques d'accaparement des terres par des personnes influentes extérieures à la communauté). D'autre part, elle constitue une balise qui permettrait de réduire les risques de blocage juridique liée à l'application de deux éventuelles décisions parallèles.

Souvent, les décisions rendues par les instances coutumières dans le cadre du *Dina* ne sont applicables qu'au niveau de la communauté concernée. En cas d'appel par une des parties au niveau des instances formelles ou administratives, ces décisions, considérées comme sans portée légale, peuvent être contredites et annulées. De même, le Tribunal de première instance peut annuler les sentences arbitrales formulées par le conseil communal (IGF 20-ii).

### 3.5.3 Peu de conflits en attente de résolution (IGF 21)

**Les litiges fonciers constituent une faible proportion des affaires traitées au niveau des tribunaux, mais le délai de résolution est long.** Les conflits fonciers sont relativement fréquents à Madagascar et constituent un des principaux problèmes sociaux. Alors que la presse relate chaque semaine des cas de conflits, il n'existe pas de statistiques avérées pour les quantifier au niveau des Communes. S'il a été auparavant

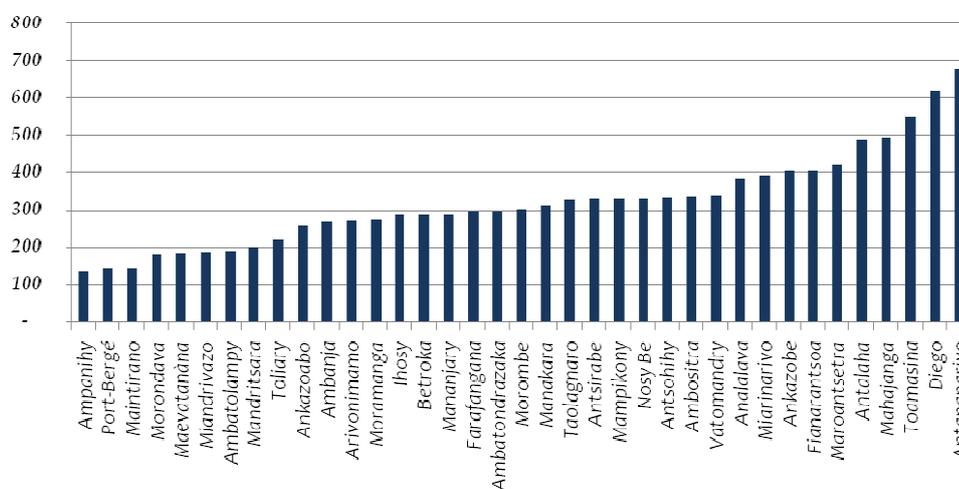
<sup>25</sup> Le Fokontany est le plus petit échelon de gestion administrative territoriale.

<sup>26</sup> La Commission de Reconnaissance Locale (CRL), créée dans la cadre de la décentralisation de la gestion foncière, est une forme de conciliation des structures coutumières et des institutions locales administratives.

estimé que la prévalence des litiges dans les tribunaux tournait autour de 60 à 80 % des, une récente étude menée par l'Observatoire du Foncier<sup>27</sup> pour les années 2005 – 2010 a révélé qu'ils ne représentent en moyenne que 23 % des affaires civiles « à l'entrée » et 10,3 % des affaires jugées. Ces chiffres sont quand même à relativiser puisque tous les conflits fonciers ne sont pas portés au niveau des tribunaux. D'une part, plusieurs institutions intermédiaires de médiation ou de résolution, formelles ou informelles, existent et sont consultées avant les tribunaux. D'autre part, les coûts élevés, l'éloignement, les procédures quelque peu complexes de l'instruction des affaires par les tribunaux font que seulement une frange de la population peut y accéder, et souvent en dernier recours. D'une manière générale, une certaine « peur » des tribunaux est constatée, surtout pour la population rurale, et « qu'un bon arrangement vaudrait mieux qu'un procès ».

Toujours d'après l'étude sus – citée, le délai moyen de résolution d'un litige foncier en tribunal de première instance est de 407 jours (entre la réception du litige et la date de prononcé du jugement). Les durées les plus longues sont enregistrées au niveau des grandes villes comme Antananarivo, Diégo, Toamasina et Mahajanga. Le long délai peut être expliqué par :

- Les frais de déplacement du magistrat en charge de l'affaire pour approfondir les investigations (*avant – dire droit*), à la charge du requérant, sont élevés<sup>28</sup>. L'affaire ne peut être instruite et recevoir un jugement tant que le magistrat ne s'est pas déplacé.
- La faible capacité humaine au niveau des TPI. Celui d'Antananarivo, le plus important en termes de nombre de magistrats (15 en tout), reçoit environ 4.500 affaires civiles par an. Dans les autres TPI, le nombre de magistrats peut être réduit au tiers ou au quart de celui d'Antananarivo.
- Les litiges fonciers sont catégorisés comme une « affaire des parties ». Chaque partie adverse peut requérir le prolongement de l'instruction tant qu'elle souhaite apporter d'autres preuves.



**Fig. 3.5 : comparaison des délais moyens de prononcé de jugement en première instance sur les conflits fonciers au niveau des TPI de Madagascar (pour tous les litiges jugés entre 2005 et 2010).**

<sup>27</sup> Observatoire du Foncier, 2011. *Inventaire des litiges fonciers au niveau des 39 TPI de Madagascar entre 2005 et 2010*. A paraître.

<sup>28</sup> Ces frais s'élèvent entre 27.000 et 40.000 Ar (14 – 20 USD) par jour.

## 3.6. Module additionnel : Acquisition foncière à grande échelle

### 3.6.1 Résultats des notations par les panels

Nombre de dimensions évaluées	16
Nombre de dimensions ayant obtenu la note « A »	1
Nombre de dimensions ayant obtenu la note « B »	4
Nombre de dimensions ayant obtenu la note « C »	7
Nombre de dimensions ayant obtenu la note « D »	4

#### Les dimensions favorablement notées

<b>AFGE 13</b>	Les exigences environnementales pour les investissements agricoles à grande échelle sont clairement définies et mises en œuvre
----------------	--

#### Les dimensions critiques

<b>AFGE 2</b>	Conflits fonciers : l'acquisition de terres génère peu de conflits et ces questions sont traitées rapidement et de manière transparente
<b>AFGE 10</b>	Les dispositions contractuelles relatives à l'acquisition de terrains communautaires ou le public sont tenus par la loi de mentionner explicitement la manière dont les avantages et les risques seront partagés
<b>AFGE 11</b>	La procédure pour obtenir l'approbation d'un projet, au niveau duquel elle est requise, est relativement courte
<b>AFGE 15</b>	La conformité avec les mesures de régulation liées à l'investissement agricole est vérifiée

### 3.6.2 Gestion des informations et droits fonciers

**L'acquisition de terres à grande échelle génère beaucoup de conflits, et les institutions publiques impliquées dans l'attribution des terrains interviennent peu cohérente.** Si la loi de cadrage 2005 – 019 organise théoriquement les différents statuts de terrain et les institutions compétentes pour leur gestion, leur délimitation sur terrain ainsi que la répartition des prérogatives institutionnelles dans la pratique demeure difficile. D'une part, les limites de ces statuts sont dynamiques sans une formalisation préalable, et d'autre part, il existe un empiètement de compétence ou des rapports de pouvoir socio – politique concernant la négociation des terrains (entre le maire, le chef de district, le chef de région, les services fonciers, les Eaux & forêts, les autorités traditionnelles).

Les motifs des conflits peuvent porter sur (i) l'empiètement des superficies délimitées par l'investisseur avec des territoires de pâturage gérés de manière coutumière ou des exploitations agricoles familiales ; (ii) l'empiètement des zones convoitées avec des statuts spécifiques (transfert de gestion des ressources naturelles aux communautés de base, aire protégée, réserve forestière) ; (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. Il a été estimé que plus de 75 % des demandes de terrain de grande superficie sont concernées par des conflits.

### 3.6.3 Accueil des investissements

**La procédure pour l'approbation d'un projet est longue.** Le contrat de bail avec l'Etat, ainsi que le permis environnemental délivré par l'ONE, constituent les documents finaux qui attestent de la régularisation de l'investisseur et son autorisation à démarrer une exploitation à grande échelle. Pour y parvenir,

l'opérateur doit passer par un processus contenant pas moins de 15 étapes dont les essentiels sont : (i) la régularisation de la société ; (ii) la demande d'une note d'approbation par le Conseil des Ministres ; (iii) la demande de terrain ; (iv) l'autorisation de prospection sur terrain ; (v) l'obtention d'un accord de principe ; (vi) l'inscription du bail ; (vii) l'étude d'impact et l'obtention d'un permis environnemental. Sur 32 projets réels en cours d'instruction (certains projets restent à l'état d'annoncé sans qu'aucune démarche n'est engagée), 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.

### 3.6.4 Balises sociales et environnementales

**Des informations sur le projet sont demandées aux investisseurs mais il existe peu de suivi et de compte – rendu transparent sur les mécanismes de partage équitable des bénéfices.**

Les textes juridiques en vigueur, notamment le décret MECIE (99 – 954 modifié 2004 – 167), la Loi 2007 – 036 sur l'investissement, la circulaire 321-10/MATD/SG/DGSF concernant la procédure de demande des terrains de grande superficie, énoncent les différentes informations qui devraient être fournies par l'investisseur pour démontrer que son projet est socialement viable, porteur de plus – valeur économique, et maîtrise les éventuelles externalités environnementales. Ces informations, contenues dans le business – plan et le document technique de projet, devraient conditionner l'obtention ou non du contrat de bail et du permis environnemental. Dans la pratique, il existe très peu de suivi dans la mise en conformité des projets avec les mesures d'atténuation environnementale et les balises sociales. Pour faciliter la sélection de leurs projets, les investisseurs annoncent des intentions de construction d'infrastructure (électrification, routes, centre de santé, écoles, puits, etc.) qui sont très peu honorées. L'implication des ministères les plus concernés (travail, population) dans le suivi est faible. Dans l'ensemble, la législation n'est pas explicite sur les mécanismes de partage équitable des bénéfices, qui ne sont pas obligés d'apparaître dans les contrats. 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 portées à la connaissance du public.

#### **Box 3.5 Le suivi des engagements sociaux et environnementaux n'est pas effectif**

*Madagascar dispose d'un panel d'outils juridiques pour baliser les externalités sociales et environnementales des projets à grande échelle. Dans la pratique, une centralisation du suivi ainsi que les moyens réduits constituent des blocages pour effectuer le suivi effectif de la conformité des installations aux normes contenues dans le cahier de charges et les PGEP (plan de gestion environnemental du projet). En général, les organismes publics responsables ne sont informés que lorsque des manifestations sociales ou des dommages environnementaux sont signalés. 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).*

#### 4.1. Synthèse des notations CAGF

	Note A	Note B	Note C	Note D
Panel 1 : Cadre légal et institutionnel	4	6	3	5
Panel 2 : Aménagement du territoire, planification et fiscalité foncière	0	12	9	4
Panel 3 : Gestion des terrains domaniaux	1	4	7	4
Panel 4 : Accès public à l'information foncière	2	1	7	6
Panel 5 : Gestion des conflits et résolution des litiges fonciers	1	2	3	1
Panel 6 : Acquisition foncière à grande échelle	1	4	7	4
<b>Total</b>	<b>9</b>	<b>29</b>	<b>36</b>	<b>24</b>

Fig. 4.1 Synthèse des notations générales pour CAGF Madagascar

D'une manière générale, il apparaît que beaucoup de dimensions ont obtenu la note C, ce qui traduirait que la gouvernance foncière à Madagascar est encore faible, selon les critères de la Banque Mondiale. La minorité obtenue par la note A (9 %), ainsi que la prépondérance des autres notes B et surtout D, confirment cette faiblesse. La concentration des notes autour de C peut être à la fois extrapolée comme une dynamique positive vers l'amélioration (passage vers B), ou au contraire interprétée comme une tendance critique vers l'empirement des dimensions. La probabilité de l'une de ces deux hypothèses ne pourrait être vérifiée que par la comparaison avec les nouvelles notations issues de la mise en œuvre du même processus dans quelques années.

#### 4.2. Forces et faiblesses de la gouvernance foncière Malagasy

##### 4.2.1 Cadre légal et institutionnel

Le cadre légal et institutionnel a été la thématique la plus favorablement notée. La **reconnaissance des différents droits fonciers**, particulièrement le **droit de propriété privée non – titrée** née de l'occupation coutumière de longue date, suite à l'adoption de la réforme foncière de 2005, a été appréciée comme une des principales pratiques de bonne gouvernance. La législation reconnaît aussi le **droit foncier des femmes**, quoique dans la réalité, le pourcentage des documents formels enregistrés au nom de femmes ne dépasse pas les 20 %. Les droits individuels et collectifs en milieu urbain et rural peuvent être reconnus, avec certaines restrictions toutefois pour la population urbaine. Les dispositions légales permettent par ailleurs la **régularisation** ou la **formalisation des occupations ou possessions de long terme** non – contestées.

D'une manière générale, le contexte général des systèmes fonciers dénote une transition complexe entre une persistance des formes de tenures coutumières collectives (illustrée entre autres par les pâturages) qui ne sont pas enregistrées, la prolifération d'une pratique locale de sécurisation semi – formelle par la documentation des droits individuels (par les « *petits papiers* ») concernant 66 % de la population rurale<sup>29</sup>, et une recherche de formalisation juridique par le titre, cadastre ou certificat foncier. Ces derniers ne couvrent qu'environ 10 à 15 % du territoire.

Une des grandes faiblesses portant sur le cadre légal concerne la **pluralité des textes fonciers** et le manque d'harmonisation de leur contenu, ainsi que l'insécurité légale des droits délégués (ou secondaires) qui ne sont pas reconnus dans le cadre du métayage. Une des failles à aborder dans le cadre du cadre institutionnel concerne la **faible concertation et l'absence d'échange d'informations** entre les

<sup>29</sup> Observatoire du Foncier, *Les petits papiers, pratique locale de sécurisation foncière*, [www.observatoire-foncier.mg/article](http://www.observatoire-foncier.mg/article)

institutions publiques qui sont concernées par la gestion des différents statuts du sol et du sous – sol (aménagement du territoire, administration foncière, communes, mines, eaux & forêts, tourisme, agriculture).

#### 4.2.2 Aménagement du territoire, fiscalité foncière

L'aménagement du territoire et la fiscalité foncière ont fait ces dix dernières années l'objet de réformes et réorganisations juridiques, institutionnelles et techniques. Ces dispositions récentes<sup>30</sup> n'ont pas encore permis de mettre en avant les bonnes pratiques à l'échelle nationale, mais de remonter les premiers impacts positifs, comme en témoignent la majorité des notes B attribuées à cette thématique.

Les années 2000 ont vu naître les initiatives réelles dans le sens d'instaurer une gouvernance territoriale effective à travers la mise en place d'outils hiérarchiques de planification, dont la Politique Nationale de l'Aménagement du Territoire et de la Politique Nationale de l'Habitat (2006). Le nouveau Code de l'Urbanisme et de l'Habitat, en modification au décret 63 – 192 attend la validation par le Parlement. Les grandes villes disposent d'un Plan d'Urbanisme Directeur<sup>31</sup> (PUDi) mais la crise politique de 2009 et le retrait précoce des bailleurs de fonds internationaux n'ont pas pu concrétiser l'élaboration du Schéma National et des Schémas Régionaux de l'Aménagement du Territoire (SNAT et SRAT). Dans la pratique, l'application de la législation reste encore faible et plusieurs restrictions liées à l'urbanisme ne sont pas respectées (taille minimale constructible, occupation illégale du domaine public). On estime que plus de 80 % des nouvelles constructions à Antananarivo sont illégales. Par ailleurs, la délivrance des permis de construire requiert en moyenne cinq mois et peut coûter l'équivalent du revenu moyen annuel d'un ménage. Les plus – values foncières créées par le changement de l'affectation de l'usage du sol bénéficient à des spéculateurs privés qu'aux collectivités.

La **décentralisation de la fiscalité foncière aux Communes** ainsi que la réaffectation intégrale des recettes fiscales foncières à ces collectivités territoriales de base constitue un point essentiel de bonne gouvernance, contribuant à une meilleure réallocation locale du budget en vue de planifier le développement communal. Cette décentralisation, accompagnée par un minimum de formation et de dotation en matériels (logiciels, ordinateurs), n'a toutefois pas été renforcée par des appuis financiers conséquents de la part du gouvernement central. La plupart des Communes ont dû adapter le processus aux moyens dont elles disposent. Le processus déclaratif appliqué lors des recensements fait que la moitié seulement des parcelles et environ 60 – 70 % des contribuables sont recensées. Moins de la moitié des recettes fiscales sont collectées dans l'ensemble, et il existe peu d'application des dispositions juridiques en cas de non – paiement. L'évaluation de la valeur des propriétés n'est pas fondée sur les prix du marché, et la fréquence de la mise à jour des registres dépasse souvent cinq ans.

#### 4.2.3 Gestion des terrains domaniaux

Implicitement, la politique de l'Etat Malagasy pour l'attribution des terrains domaniaux vise à l'accès équitable à la propriété. Cet objectif transparait dans la possibilité de régularisation des occupations de longue durée sur le domaine privé de l'Etat, ainsi que les prix bas appliqués à ces terrains. Par contre, **l'absence d'inventaire des terrains domaniaux** apparait comme la principale contrainte dans la bonne gestion du patrimoine foncier de l'Etat. D'une part, la gestion des transactions sur ces terrains en est affectée (information sur la disponibilité, état de l'occupation réelle, prix) et donne lieu à des traitements discrétionnaires concernant l'attribution. D'autre part, la superposition entre occupant non – régularisé sur terrain et acquéreur légal figure est source de conflits fonciers fréquents. La cession des terrains domaniaux se fait rarement selon des appels d'offres ou des ventes aux enchères transparentes, et les terrains sont attribués à des prix nettement inférieurs à la valeur du marché. Ces failles organisationnelles 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.

---

<sup>30</sup> La réforme de la fiscalité foncière date de 2006, et les récentes planifications urbaines d'Antananarivo et des grandes villes de Madagascar datent de 2004.

<sup>31</sup> Les PUDi ont été réalisés entre 2004 et 2006 et ont été mis à jour pour certaines villes en 2011.

Autre externalité de l'absence de tenue de base de données à jour, liée aussi au manque de moyens de suivi : la moitié des 420 terrains domaniaux en contrat de bail ne fait pas l'objet de paiement de la redevance annuelle par les locataires.

Concernant les procédures d'expropriation, la législation et la pratique font état d'une opportunité à l'indemnisation pour tous les ayant – droit et occupants même non – enregistrés de manière formelle. Toutefois, **les ménages expropriés ne sont pas toujours indemnisés à la juste valeur** des pertes. Par ailleurs, les expropriations pour cause d'utilité publique peuvent quelquefois être argumentées pour légitimer l'installation de sociétés privées, comme pour le cas de compagnies multinationales d'extraction minière.

#### **4.2.4 Accès public à l'information foncière**

Avec les deux anciens systèmes, l'immatriculation foncière et le cadastre, la certification foncière constitue la troisième procédure d'enregistrement de la propriété. Les registres (livre foncier, matrice cadastrale et registre parcellaire) et les plans (individuel, cadastral) utilisés pour la conservation des informations foncières sont archivés sous format papier. Les informations cartographiques liées aux parcelles certifiées sont sauvegardées sous format numérique et conservées dans un logiciel appelé PLOF (Plan Local d'Occupation Foncière). L'ensemble des informations contenues dans ces registres ne renseigne que sur l'occupation du sol sur 10 à 15 % de l'ensemble du territoire national. Les informations sur les terrains non – enregistrés et les possessions et occupations coutumières ne sont pas accessibles.

La législation Malagasy rend possible l'accès public aux informations sur une propriété inscrite dans les registres, par le biais du certificat de situation juridique (CSJ). Il s'agit d'un extrait sur les informations essentielles liées à la propriété (nom du propriétaire, superficie, charges grevées sur le terrain, etc.). Le coût de délivrance d'un CSJ se situe entre 1.000 et 6.000 Ariary (50 cents et 3 USD), et le délai peut durer en moyenne une semaine, et bien au-delà si le registre original est porté manquant. La recherche des propriétés est aussi possible grâce à un système de classification par zone et par numéro du titre foncier.

La faiblesse sur la gouvernance des informations foncières repose sur la fragilité des archives en papier qui se dégradent facilement. La **détérioration des documents fonciers** entraîne la perte des droits des propriétaires inscrits sur ces documents, et ne les protège plus contre d'éventuels litiges ou spoliations. La réforme foncière n'a pas encore pu mettre en place un dispositif juridique et technique pour reconstituer les registres détériorés alors qu'on estime entre 12 à 15 % le taux d'informations foncières manquantes<sup>32</sup>. D'autre part, il a été évalué qu'en conséquence de la réduction de la mutation formelle des transactions, environ la moitié des informations foncières n'est plus actualisée : les occupants ou propriétaires sur terrain ne correspondent plus aux noms inscrits dans les registres. La démotivation à la mutation des propriétés est essentiellement expliquée par le coût élevé de l'enregistrement du transfert, qui équivaut en moyenne à 30 % de la valeur du terrain.

#### **4.2.5 Gestion des conflits et résolution des litiges fonciers**

La dualité des systèmes fonciers Malagasy est le reflet d'une dualité plus générale, celle du rapport de pouvoir socio – politique et juridique entre l'institution communément dénommée l'Etat ou l'administration et les institutions coutumières. Une classification naturelle tend à opposer le système de droit dit positif, formel, légal ou encore écrit avec le système juridique qualifié de local, coutumier, traditionnel ou informel. Cette **dualité des systèmes juridiques** constitue la toile de fond de la gouvernance des conflits fonciers à Madagascar.

La force de ce système réside dans l'**accessibilité publique des mécanismes de médiation et de résolution des conflits** au niveau local. Ils sont constitués des 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). Ces institutions et les

---

<sup>32</sup> La détérioration concerne davantage les registres des propriétés immatriculées (titre foncier et cadastre) que sur les inscriptions des certificats fonciers.

règlements appliqués évoluent autour d'un ensemble de règles locales non – écrites appelées *Dina*. Le chef de *Fokontany*<sup>33</sup>, maillon transitionnel vers le formel, peut appuyer les médiations locales. Les décisions prises par ce système communautaire sont toutefois très peu reconnues par le système judiciaire formel et une hiérarchie implicite existe entre les deux systèmes. Le rôle du conseil communal dans le jugement des litiges fonciers liés aux oppositions de procédures de certification mérite à être cité comme un fait positif dans la « filtration » et la résolution locale formelle des litiges fonciers. En effet, par l'intermédiaire de la formulation de sentence arbitrale, les conseillers communaux contribuent à réduire dès la base le nombre de litiges fonciers, et donc à désengorger les tribunaux de première instance.

La méconnaissance des textes juridiques et des procédures légales fait que les structures formelles (conseil communal, tribunaux) sont souvent évitées par les populations rurales qui préfèrent résoudre les affaires foncières au niveau local. Malgré la prévalence des conflits fonciers au niveau local, **peu de litiges fonciers sont portés au niveau des tribunaux**, représentant 23 % des affaires entrant et 10 % des affaires jugées en civil. La durée moyenne de traitement d'un litige foncier dépasse 13 mois, et 10 % des cas mettent plus de deux années avant le prononcé du jugement. Le manque de personnel par rapport au nombre d'affaires reçues, ainsi que le coût élevé pour l'instruction des affaires foncières expliquent le long délai pour la résolution des litiges fonciers.

#### 4.2.6 Acquisition foncière à grande échelle

Un des atouts de la thématique des acquisitions foncières à grande échelle réside dans l'**existence d'un panel de textes juridiques et d'institutions** qui régulent le secteur. En effet, la circulaire 321-10/MATD/SG/DGSF énonce les dispositions pratiques en complément à la législation antérieure à savoir les lois foncières, le décret MECIE et la Loi 2007 – 036 sur l'investissement qui n'a pas fait l'objet de décret d'application. Cette circulaire institue entre autres un comité interministériel qui étudie la pertinence technique et financière des projets. L'existence de ce comité devrait rendre cohérente l'intervention de chaque institution et assurer un partage des informations. Si le Décret MECIE énonce les dispositions générales et balises en matière de gestion des externalités sociales et environnementales, il n'existe pas encore dans d'éléments de politique foncière ou agricole qui régule les transactions foncières à grande échelle. Notamment, les textes n'abordent pas de manière implicite la **mise en place de mécanismes de partage équitable des risques et bénéfiques**. Dans la pratique, le suivi technique des projets, trop centralisé, fait défaut. Par ailleurs, le contenu des dossiers de projet ainsi que les études d'impact environnemental ne sont pas mis à la connaissance du public.

D'autre part, le **manque d'informations préalables sur les terrains** (disponibilité, leur statut et l'état d'occupation réel) est à l'origine de **beaucoup de conflits sociaux ou institutionnels** liés à l'empiètement des délimitations avec les activités locales (pâturage, exploitation agricole familiale) ou entre les investisseurs eux – mêmes. Le **délai de traitement des demandes est long**, les membres du Comité Interministériel d'approbation n'ont pas à disposition les critères techniques et financiers pour évaluer la pertinence ou la rentabilité d'un projet. Le format des business plan, qui n'est pas standard, ne rend pas aisé l'analyse de leur éligibilité, entraînant des sollicitations d'information complémentaire qui rallongent les délais.

### 4.3. Recommandations générales

---

La notion de bonne gouvernance foncière apparaît comme un concept récent mais pas nouveau pour Madagascar. Déjà présente dans les stratégies et le processus de mise en œuvre de la politique foncière, elle demeure toutefois implicite, manque d'affirmation d'une volonté politique annoncée, et nécessite un cadrage institutionnel. La notion de bonne gouvernance est très large et peut être étendue au – delà des dimensions et indicateurs du CAGF. Pour rester pragmatique et réaliste dans les recommandations suivantes, il est utile de définir des secteurs ciblés ainsi que quelques principes – clés (transparence, accès équitable, participation, Etat de droit). Autrement, le contenu de cette section risquerait de passer pour une « *wishing – list* » difficile à mettre en œuvre.

---

<sup>33</sup> Echelon territorial le plus petit, correspondant à un village ou un hameau.

#### **4.3.1 Annoncer de manière implicite les objectifs d'équité de la politique foncière**

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 à 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.

#### **4.3.2 Créer un cadre légal unique et harmonisé autour de la gestion foncière**

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. Cette pluralité des textes peut être considérée comme un atout, en argumentant une couverture par la législation de toutes les dimensions du foncier (ce qui n'est pas tout à fait vrai puisque des flous juridiques régissent encore la gestion des pâturages, les vieux statuts, les droits délégués ou secondaires, les cadastres inachevés). Toutefois, elle peut être source de confusion, de contradiction, et d'interprétation subjective. Il est proposé à ce qu'une compilation et une harmonisation des textes en vigueur soient établies dans un Code Foncier unique.

#### **4.3.3 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. A court terme, des mesures urgentes mais pérennes devraient être considérées dans le cadre de la reconstitution des données manquantes et la restauration des registres détériorés, source d'insécurité foncière pour les usagers. Par extension, la conception d'une procédure fiable d'archivage numérique des informations foncières pour assurer une sauvegarde optimale

D'autre part, le rôle et la responsabilité de l'institution publique dans la protection des droits devrait transparaître dans les processus d'expropriation ainsi que la prévention des conflits. La perte de droits sur le sol devrait être compensée de manière équitable, dans des brefs délais et pour tous les ayant – droit même non – enregistrés. Il serait profitable par ailleurs à ce que la Commune à travers le guichet foncier, ou les services fonciers, procèdent à l'enregistrement systématique préalable des occupations et propriétés en cas de négociation de l'implantation d'une société extractive ou d'un opérateur agricole sur une grande superficie. La Commune peut aussi gérer les contrats de bail passé entre le propriétaire et l'exploitant.

La protection des droits peut aussi passer par l'information et la mise à disposition des citoyens des textes juridiques. L'expérience des cliniques juridiques (*Trano Aro Zo*), en tant que structure de proximité pour l'assistance juridique des citoyens, semblent assez probante dans le domaine. Il faudrait veiller à étudier la réplique et la démultiplication de telles structures, ainsi que renforcer le rôle du guichet foncier communal dans la vulgarisation des textes et des informations foncières.

#### **4.3.4 Rendre les informations sur les transactions foncières plus transparentes**

D'une part, les transactions portant sur des surfaces moyennes ou petites appartenant au domaine privé de l'Etat devraient être régulées de manière à éviter les traitements discrétionnaires (délits d'initié, népotisme) et la corruption. Outre le recensement qui est nécessaire, la gestion des terrains privés non – affectés de l'Etat devrait être attribuée à une institution autonome parapublique. Cette institution pourrait par ailleurs définir les prix applicables, les catégories de terrains cessibles, les conditions de vente ou de bail, etc. Cette structure devraient être redevable d'une transparence tant dans la mise à disposition du public des informations sur la situation des terrains disponibles, que dans les conditions d'attribution des terrains pour en cas de cession. Par ailleurs, une des prérogatives de cette institution pourrait porter sur 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 public. Dans ce sens un projet de la SIF – ILC et de l'Observatoire du Foncier appelé *Land Matrix* est en cours de conception. 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 pourront être intégrées dans une politique foncière ou agricole d'accueil. Les éléments de cette politique cadreront les superficies attribuables, les spéculations éligibles, les zones d'accueil, les mécanismes de partage des risques et bénéfiques, sécurisation et protection des droits locaux.

#### **4.3.5 Encourager la coordination entre les institutions et l'échange des informations**

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'Etat, 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.

En amont des interventions intersectorielles, un cadre unique d'harmonisation à travers les schémas territoriaux d'aménagement pourrait être adopté. Ces schémas délimiteraient les vocations des zones ainsi que les zones potentielles d'intervention de chaque département à partir des informations cartographiques (cadastre minier, carte géologique, cartographie forestière, etc.).

#### **4.3.6 Mettre en œuvre un programme de promotion de la gouvernance foncière communale**

En considérant les différentes prérogatives attribuées à la Commune 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, (v) de la délivrance des permis de construire, elle constitue un niveau par excellence pour asseoir une bonne gouvernance foncière. 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.

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 métayage<sup>34</sup>, 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.

#### **4.3.7 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. La raréfaction des transactions formelles, la sous – déclaration des valeurs ou la corruption des agents des centres fiscaux sont les conséquences directes, entraînant le décalage des informations sur les occupations réelles et les inscriptions dans les registres fonciers, et un manque à gagner fiscal pour l'Etat. L'absence de mutations formelles est potentiellement source d'insécurité permanente pour l'occupant et catalyseur des litiges fonciers. L'amélioration de la gouvernance devrait proposer des mesures incitatives pour encourager les mutations formelles en rendant accessibles les taux d'imposition des transactions foncières.

---

<sup>34</sup> Le 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.

#### 5.1. Discussion méthodologique du processus

Le processus de réforme foncière engagée à Madagascar en 2005 s'inscrit dans le cadre d'une dynamique de conception, de mise en œuvre, d'évaluation et de réajustement. Plusieurs outils et approches ont été mis en place dans ce sens, la plupart mis en œuvre par l'Observatoire du Foncier. En 2011, ce dispositif a mené deux évaluations majeures concernant la réforme foncière. La première a porté sur l'avancement et la pertinence de l'orientation de la réforme de 2005 à 2011. La deuxième a analysé les premiers impacts au niveau des bénéficiaires, particulièrement ceux qui ont engagé les procédures de certification foncière. Le CAGF est un outil qui s'ajoute aux précédents avec des résultats plus cadrés et plus objectifs à apprécier.

— La mise en œuvre du processus a coïncidé avec la période de **crise politique à Madagascar**, dont le gouvernement de transition n'a pas bénéficié de la reconnaissance de la communauté internationale. Plus particulièrement, la Banque Mondiale a appliqué la politique opérationnelle OP 7.30 qui régit ses relations avec un gouvernement de fait. La sélection de Madagascar parmi les pays pilotes d'Afrique pour le processus CAGF n'a pas pu bénéficier de la promotion nécessaire asseoir l'institutionnalisation de l'approche.

— Le processus consistant à sélectionner des experts pour siéger dans les panels a permis la **représentation des différents groupes d'intérêt autour de la question foncière** (collectivités, administration étatique, institutions parapubliques, opérateurs privés, ONG d'appui, société civile, etc.). Cette approche a permis, au-delà de la notation elle-même de recueillir les différentes perceptions, critiques et recommandations formulés par les panelistes. Toutefois, le nombre limité de panélistes ne permettait pas de considérer les autres opinions, et ne permettait pas une représentation régionale dans la discussion. Les moyens et le calendrier à la disposition du coordonnateur – pays ont dicté une composition très centralisée des membres de panel qui résident dans la capitale ou originaires des Communes environnantes.

— Le **manque de disponibilité et de fiabilité des données** et informations primaires constituaient aussi une des principales contraintes du CAGF Madagascar. En vue de la notation des dimensions, plusieurs compléments d'information étaient nécessaires, généralement obtenus par échantillonnage. Par ailleurs, le manque de statistiques ou d'informations a influencé la qualité des argumentations des membres de panel. Certaines dimensions ont été notées à partir d'appréciations subjectives ou ont abouti à un consensus « obligé ». Par ailleurs, la catégorisation de la typologie des différentes tenures foncières a été fortement handicapée par le manque d'informations, ne permettant pas d'avoir une vision synoptique sur les enjeux fonciers autour des statuts et de l'occupation à Madagascar.

— Le temps imparti pour la constitution des notes contextuelles était réduit pour générer certaines statistiques ou compiler des données. Cette contrainte sera de nouveau rencontrée pour établir le suivi T1 du processus après quelques années, s'il n'y a pas de mise en place de systèmes d'informations reliés aux sources qui produiraient périodiquement des informations ou statistiques.

— Le CAGF a le mérite de cadrer les thématiques d'évaluation ainsi que les critères d'appréciation et de notation des dimensions. Cet exercice est complexe car d'une part il est difficile de « mettre en boîte » ou de rendre carrées les appréciations d'un processus qualitatif. D'autre part, le thème de la gouvernance est très large et certaines questions peuvent être spécifiques à un pays. Certains panélistes ont proposé à ce qu'on considère d'autres aspects qui peuvent renseigner sur l'état de gouvernance, notamment : (i) le rôle et l'envergure de l'intervention des organisations de la société civile ou des Observatoires, (ii) la complétude et la cohérence des textes juridiques (alors que la cohérence de l'intervention des institutions a été évaluée), (iii) la contribution de la politique foncière au « *legal empowerment* ».

## 5.2. Prochaines étapes pour CAGF Madagascar

---

### 5.2.1 Une institutionnalisation nécessaire

Il est essentiel à ce que les institutions concernées par la mise en œuvre de la politique foncière Malagasy puissent s'approprier de l'outil CAGF en vue d'une institutionnalisation réelle et d'une participation effective au processus. Ces institutions ne se limitent pas au Programme National Foncier et à l'administration foncière, mais s'étendent aux autres institutions publiques et parapubliques intervenant sur les aspects liés aux cinq thématiques et aux dimensions notées : fiscalité, litiges fonciers, aménagement du territoire, forêts, mines, etc. Il s'agira de passer d'un processus développé par la Banque Mondiale vers un processus endogène dont les résultats alimenteront les réflexions internes du ministère en charge du foncier, des autres ministères concernés, ainsi que des plateformes de concertation autour de la politique foncière.

Les voies pour asseoir cette institutionnalisation sont à travailler, plusieurs options étant possibles : communication à l'interne faite par les Observatoires publics, plaidoyer par les organisations de la société civile, approche global à travers les programmes de promotion de la gouvernance (notamment le PGDI – Programme de Gouvernance et de Développement Institutionnel – du gouvernement Malagasy, appuyé entre autres par la Banque Mondiale). Le PGDI, l'Observatoire du Foncier, la plateforme des Organisations de la Société Civile (SIF), ou une forme collégiale de comité de pilotage, pourraient relayer le processus au niveau national, en adoptant le CAGF, ou une version similaire mais allégée, en tant qu'outil interne de travail.

### 5.2.2 Passer d'une photographie à un processus continu

Le processus CAGF a l'avantage d'une couverture quasi – complète des différentes thématiques et dimensions de la gouvernance foncière. Par contre, cette envergure lui confère une contrainte en termes de lourdeur de la mise en œuvre (génération et fréquence des informations, constitution et réunion des panels). Il est donc important de trouver un équilibre entre couverture des champs thématiques, disponibilité des données et maniabilité du processus.

Il est proposé pour Madagascar de mettre sur les rails deux systèmes :

— Un processus de suivi continu de la gouvernance foncière (le rythme des évaluations peut être ramené tous les ans ou deux ans), basé sur la sélection d'indicateurs ou de dimensions – clé inspirés du CAGF original. Il s'agit de sélectionner les indicateurs susceptibles d'évolution dans le court terme (exemple : nombre de titres ou de certificats fonciers délivrés à des femmes, taux de recouvrement des impôts fonciers). La génération des informations liées à ces indicateurs devrait être automatique à travers la mise en place de systèmes d'information ponctuels, ce qui suppose une collaboration avec les entités détentrices des informations (Communes, services fonciers, etc.).

— Maintenir le processus original CAGF qui sera évalué dans une perspective de moyen terme (cinq années). Certains indicateurs ne sont en effet susceptibles de changement que dans une période plus longue (exemple : évolution des superficies formellement enregistrées). Ce maintien dépendra toutefois d'un appui financier adéquat et l'intervention d'experts d'investigation pour remettre à jour les valeurs des indicateurs pour la notation.

Section 6 : Bibliographie

- Andrianirina, L. 2000. « Décentralisation et institutions publiques territoriales Madagascar ». *Mémoire de master en Administration publique* – Ecole Nationale d'Administration publique (ENA), Paris.
- Andrianirina – Ratsialonana, R., P. Burnod, L. Ramarojohn, A. Teyssier. 2010. “Après Daewoo ? Etat des lieux et perspectives des acquisitions foncières à grande échelle ». CIRAD, OF, ILC.
- Andrianirina – Ratsialonana, R., P. Burnod, L. Ramarojohn, A. Teyssier. 2011. “After Daewoo ? Current status of large scale land acquisitions ». *Commercial Pressure on Land Initiatives*. ILC (International Land Coalition), Rome.
- Andrianirina – Ratsialonana, R., R. Legendre. 2011. « Evaluation de la réforme foncière. Rapport final synthétique ». Observatoire du Foncier.
- Arrêté interministériel 3751/2006/MEFB/MDAT du 17 novembre 2006 portant organisation générale sur la gestion de la fiscalité foncière à Madagascar.
- Blanc – Jouvan, X. 1964. « Les droits fonciers collectifs dans les coutumes malgaches ». *Revue internationale de droit comparé*, vol. 16, numéro 2.
- Burnod, P., N. Andrianirina, et al. 2011. « Land reform and certification in Madagascar: does perception of tenure security matter and change? ». A paraître.
- Burnod, P., M. Gingembre, R. Andrianirina – Ratsialonana, R. Ratovoarinony. 2011. « Local Informal Agreements: Regulations of and Local Reactions to Agricultural Investments in Madagascar ». *International Conference on Global Land Grabbing, Sussex*. Land Deal Politics Initiative (LDPI).
- Circulaire 98 – 001/MinATV/MDB/MI du 12 juin 1998 relative à la gestion de l'espace urbain. Ministère de l'Aménagement du Territoire et de la Ville (MINATV).
- Circulaire 321-10/MATD/SG/DGSF du 25 octobre 2010 relative aux procédures d'acquisition de terrains de grande superficie. Ministère de l'Aménagement du Territoire et de la Décentralisation (MATD).
- Comité Technique Foncier et Développement. 2009. « Gouvernance foncière et sécurisation des droits dans les pays du Sud ». Livre blanc des acteurs français de la coopération.
- CRRIPIDH (Comité chargé de la Rédaction des Rapports Initiaux et Périodiques relatifs aux Instruments Internationaux sur les Droits de l'Homme). 2006. « Rapport périodique relatif a la convention internationale sur la discrimination a l'égard des femmes ».
- Décret 50 – 1631 du 27 décembre 1950 portant règlement du statut de la copropriété des immeubles divisés en appartement à Madagascar
- Décret 63 – 192 du 27 mars 1963 portant Code de l'Urbanisme et de l'habitat, partiellement modifiées par les Décrets 69 – 335, 2010 – 234 et 2010 – 796.
- Décret 99 – 954 du 15 décembre 1999 portant Mise En Compatibilité des Investissements avec l'Environnement (MECIE) modifié par le décret 2004 – 167 du 03 février 2004.
- Endo, V. 2009. “Improving Land Sector Governance in Peru. Implementation of the land Governance Assessment Framework”. World Bank, Administración del Territorio Consultores.
- 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).
- Faivre, C. 2000. “La gestion foncière urbaine à Madagascar. Un enjeu d'efficacité dans la decentralization”. *Mémoire d'ingénieur*. Ecole Supérieure des Géomètres et Topographes (ESGT).

FAO (Food and Agriculture Organization of the United Nations). 2007. « Good governance in land tenure and administration ». *FAO Land tenure studies 9*, Rome.

Fauroux, E., Samisoa. 2008. « Analyse des besoins en sécurisation foncière dans le Menabe ». SAHA – Intercoopération Suisse.

Golub, S., K. McQuay. 2001. « Legal Empowerment: Advancing Good Governance and Poverty Reduction ». In *Law and Policy Reform at the Asian Development Bank*. ADB.

ILC (International Land Coalition). 2009. « Good governance and responses to climate changes, desertification and land degradation ».

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.

Loi 67 – 029 du 18 décembre 1967 fixant la procédure des opérations de délimitation d’ensemble. Décret d’application 68 – 213 du 21 Mai 1968.

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

Loi 68 – 012 du 4 juillet 1968 relative aux successions, testaments et donations.

Loi 96 – 025 du 30 septembre 1996 relative à la gestion locale des ressources naturelles renouvelables (GELOSE)

Loi 2001 – 005 du 11 février 2003 portant Code des Aires Protégées. Décret d’application 2005 – 013 du 11 janvier 2005. Ministère de l’Environnement et des Eaux et Forêts (MEEF).

Loi 2005 – 019 du 17 octobre 2005 fixant les principes régissant les statuts des terres. Ministère de l’Agriculture, de l’Elevage et des Pêches (MAEP).

Loi 2005 – 021 du 17 octobre 2005 portant certaines modifications de la Loi 99 – 022 du 19 août 1999 portant Code Minier. Décret 2006 – 910 du 19 décembre 2006 portant application du Code Minier. Ministère des Mines – Programme de Gouvernance des Ressources Minérales (PGRM).

Loi 2006 – 031 du 24 novembre 2006 fixant le régime juridique de la propriété privée non – titrée. Ministère de l’Agriculture, de l’Elevage et des Pêches (MAEP). Décret d’application 2007 – 1109 du 18 décembre 2007.

Loi 2007 – 026 du 12 décembre 2007 portant Statut du notariat à Madagascar.

Loi 2007 – 036 du 14 janvier 2008 relative aux investissements à Madagascar. Présidence de la République de Madagascar.

Loi 2008 – 013 du 23 juillet 2008 sur le domaine public. Décret 2008 – 1141. Ministère de la Réforme Foncière, de la décentralisation et de l’aménagement du territoire (MRFDAT).

Loi 2008 – 014 du 23 juillet 2008 sur le domaine privé de l’Etat, des Collectivités et des personnes morales de droit public. Décret 2010 – 233 Ministère de la Réforme Foncière, de la décentralisation et de l’aménagement du territoire (MRFDAT).

MAEP (Ministère de l’Agriculture, de l’Elevage et des Pêches). 2005. Lettre de Politique Foncière.

MCA (Millennium Challenge Account). 2006. « Les données de référence sur les couts et temps moyens requis pour l’exécution des procédures foncières ». Cabinet ECR.

MCA (Millennium Challenge Account). 2009. « Analyse institutionnelle et politique pour l'amélioration de la fiscalité foncière et établissement de la situation de référence des recettes fiscales foncières communales ». Cabinet FTHM Conseils.

MCA (Millennium Challenge Account). 2009. « Appui à la conception d'un fonds national foncier pour la pérennisation financière de la réforme foncière ». Cabinet FTHM Conseils.

MDAT – MEFB. 2006. « Relance de la fiscalité locale. Etat des lieux et orientations ». Cabinet FTHM, Isika conseil.

Ntampaka, C. 2008. « Gouvernance foncière en Afrique Centrale ». *Document de travail sur les régimes fonciers 7*, FAO, Rome.

Observatoire du Foncier. Statistiques sur les Guichets fonciers communaux. <http://www.observatoire-foncier.mg/cartegf.html>

Observatoire du Foncier. « Inventaire des litiges fonciers au niveau des 39 TPI entre 2005 – 2010 ». A paraître.

Observatoire du Foncier. « Impacts de la certification foncière au niveau des ménages ». A paraître.

Observatoire du Foncier. « Petits papiers : une pratique de sécurisation locale des droits fonciers ». <http://www.observatoire-foncier.mg/index.php?mode=article&id=79>.

Ordonnance 60 – 146 du 03 octobre 1960 relative au régime foncier de l'immatriculation. Décret d'application 60 – 529 du 28 décembre 1960.

Ordonnance 62 – 123 du 01 Octobre 1962 relative au classement en zones à vocation forestière, pastorale ou agricole sur les terres de Madagascar.

Ordonnance 62 – 023 du 19 septembre 1962 relative à l'expropriation pour cause d'utilité publique, à l'acquisition amiable de propriétés immobilières par l'Etat ou les collectivités publiques secondaires et aux plus-values foncières. Décret 63 – 030 du 16 janvier 1963 fixant les modalités d'application de l'Ordonnance 62 – 023.

Ordonnance 62 – 064 du 27 septembre 1962 relative au bail emphytéotique, modifiée par la Loi 96 – 016

Ordonnance 74 – 021 du 20 juin 1974 (remplaçant l'Ordonnance 62 – 110) sanctionnant l'abus de droit de propriété.

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 ».

PAD (Plateforme Agrocarburant Durable), World Wildlife Fund for nature, Programme des Nations – Unies pour le Développement. 2011. « Potentiel de production d'agrocarburant durable de Madagascar, besoins en Agrocarburant à l'échelle nationale et les opportunités à l'exportation ».

PIDCP (Pacte international relatif aux droits civils et politiques). 2006. « *La Violence contre les Femmes à Madagascar* ». Rapport sur la mise en œuvre du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

Radert, S. 2008. « Economie politique de la décentralisation à Madagascar ».

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

Rambelo, D. 2011. « Madagascar : Terrains domaniaux - Un business très convoité ». *Journal Midi Madagasikara* du 6 Janvier 2011. <http://fr.allafrica.com/stories/201101060929.html>

Raparison, E. 2010. « Rapport de diagnostic et d'analyse de l'usage du certificat foncier et la gestion foncière en milieu urbain ». UN – Habitat. ONG Concept Terra.

- Rasagan, G., J. Raveloarison. 2010. « Améliorer l'environnement des affaires en rassurant les investisseurs privés ». *Rapport IFC*.
- 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.
- SAHA, Observatoire du Foncier, Sehatra Lombonana 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.
- Teyssier, A., L. Ramarojohn, R. Andrianirina – Ratsialonana. 2009. « Des terres pour l'agro-industrie internationale? un dilemme pour la politique foncière malgache ». In *Echogéo* n°11 (décembre 2009 – février 2010). <http://echogeo.revues.org/index11649.html>. Ibid. in : *Pressions sur les terres. Devenir des agricultures paysannes : Points de vue du Sud*, Paris. Ed. Syllepse, p. 135 – 159. (Alternatives Sud numéro 17 – Mars 2010).
- Teyssier, A., R. Andrianirina – Ratsialonana. 2010. « Large-scale agricultural investments in Madagascar: Lessons for more inclusive models ». International Institute for Environment and Development (IIED). In Cotula, L., R. Leonard, *Agricultural investment and collaborative business models, Highlights from an international lesson - sharing workshop*, Maputo, 2010.
- Tonato, J. 2010. « Bénin: mise en œuvre du cadre d'analyse de la gouvernance foncière ». World Bank, Impacts Consultants.
- World Bank. 2010. « Governance and Development Effectiveness Review ». World Bank, Antananarivo.
- World Bank, IFC (International Finance Corporation). 2011. « Doing Business 2011. Economy Profile : Madagascar ». Washington DC.
- World Bank. 2011. « Africa Development Indicators 2011 ». Washington DC.
- World Bank. 2011. « L'Urbanisation ou le nouveau défi Malgache ». World Bank, Antananarivo.
- World Bank. 2003. « Etude sur la décentralisation à Madagascar ». Washington DC.

# Madagascar

## *Cadre d'Analyse de la Gouvernance Foncière (CAGF)*

### **Annexes**

## DOMAINE THEMATIQUE 1

### CADRE LEGAL ET INSTITUTIONNEL

**IGF-1. RECONNAISSANCE DU CONTINUUM DES DROITS FONCIERS :** La loi reconnaît divers droits fonciers individuels et collectifs (y compris les droits secondaires des groupes vulnérables tels que les orphelins, les veufs, les personnes âgées et les femmes).

IGF 1, Dimension i	Evaluation
<b>Les droits fonciers en zone rurale sont reconnus.</b>	<b>A – Le cadre juridique (droit moderne ou droit coutumier) reconnaît les droits de plus de 90 % de la population rurale.</b>
	B – Le cadre juridique (droit moderne ou droit coutumier) reconnaît les droits de 70 % à 90 % de la population rurale.
	C – Le cadre juridique (droit moderne ou droit coutumier) reconnaît les droits de 50 % à 70 % de la population rurale.
	D – Le cadre juridique (droit moderne ou droit coutumier) reconnaît les droits de moins de 50 % de la population rurale.

IGF 1, Dimension ii	Evaluation
<b>Les droits fonciers en zone urbaine sont reconnus.</b>	A – Le cadre juridique (droit moderne ou droit coutumier) reconnaît les droits de plus de 90 % de la population urbaine.
	B – Le cadre juridique (droit moderne ou droit coutumier) reconnaît les droits de 70 % à 90 % de la population urbaine.
	<b>C – Le cadre juridique (droit moderne ou droit coutumier) reconnaît les droits de 50 % à 70 % de la population urbaine.</b>
	D – Le cadre juridique (droit moderne ou droit coutumier) reconnaît les droits de moins de 50 % de la population urbaine.

IGF 1, Dimension iii	Evaluation
<b>Les droits collectifs en zone rurale sont reconnus</b>	A – La tenure foncière de la plupart des groupes en zone rurale est reconnue par la loi et il existe des directives claires portant sur l'organisation interne et la représentation légale des groupes/communautés.
	<b>B – La tenure foncière de la plupart des groupes en zone rurale est reconnue par la loi mais l'organisation interne et la représentation légale des groupes/communautés n'est pas régulée.</b>
	C – La tenure foncière de la plupart des groupes en zone rurale n'est pas reconnue directement par la loi mais les groupes/communautés peuvent accéder à une représentation légale sous d'autres lois (par exemple la loi sur les sociétés).
	D – La tenure foncière de la plupart des groupes en zone rurale n'est pas reconnue par la loi.

IGF 1, Dimension iv	Evaluation
<b>Les droits collectifs en zone urbaine sont reconnus</b>	A – La tenure foncière des groupements informels dans les zones urbaines est reconnue par la loi et il existe des directives claires portant sur l'organisation interne et la représentation légale des groupes.
	B – La tenure foncière des groupements informels dans les zones urbaines est reconnue par la loi mais l'organisation interne et la représentation légale des groupes n'est pas régulée.
	C – La tenure foncière des groupements informels dans les zones urbaines n'est pas reconnue directement par la loi mais les groupes peuvent accéder à une représentation légale sous d'autres lois.
	<b>D – La tenure foncière des groupements informels dans les zones urbaines n'est pas reconnue par la loi.</b>

IGF 1, Dimension v	Evaluation
<b>Il existe des procédures financièrement abordables pour l'individualisation de la tenure.</b>	<b>A – La loi permet, si c'est pertinent, l'individualisation partielle ou totale de la propriété ou de l'usage de la terre pour ceux qui possèdent des droits fonciers sous un régime coutumier/ collectif/ communautaire. Les procédures sont financièrement abordables, clairement décrites, comportent des garde-fous, et sont respectées.</b>
	B – La loi permet, si c'est pertinent, l'individualisation partielle ou totale de la propriété ou de l'usage de la terre pour ceux qui possèdent des droits fonciers sous un régime coutumier/collectif/communautaire. Les procédures sont financièrement abordables, clairement décrites, comportent un minimum de garde-fous, mais ne sont pas toujours respectées et sont souvent appliquées de façon discrétionnaire.
	C – La loi permet, si c'est pertinent, l'individualisation partielle ou totale de la propriété ou de l'usage de la terre pour ceux qui possèdent des droits fonciers sous un régime coutumier/collectif/communautaire. Les procédures ne sont pas financièrement abordables ou ne sont pas clairement décrites, débouchant sur une application discrétionnaire ou défailante, même pour ceux qui souhaitent cette individualisation.
	D – La loi ne permet pas l'individualisation partielle ou totale de la propriété ou de l'usage de la terre pour ceux qui possèdent des droits fonciers sous un régime coutumier/collectif/communautaire.

**IGF-2. RESPECT DES DROITS FONCIERS:** Les droits reconnus par la loi sont respectés (y compris les droits secondaires ainsi que les droits des minorités et des femmes)

IGF 2, Dimension i	Evaluation
<b>La plupart des terrains communautaires ou coutumiers sont cartographiés et les droits enregistrés.</b>	A – Les frontières de plus de 70% des terrains communautaires ou coutumiers ont été délimités/bornés et les droits revendiqués sont enregistrés.
	B – Les frontières de 40% à 70% des terrains communautaires ou coutumiers ont été délimités/bornés et les droits revendiqués sont enregistrés.
	C – Les frontières de 10% à 40% des terrains communautaires ou coutumiers ont été délimités/bornés et les droits revendiqués sont enregistrés.
	<b>D – Les frontières de plus de moins de 10% des terres terrains communautaires ou coutumiers ont été délimités/bornés et les droits revendiqués sont enregistrés.</b>

<b>IGF 2, Dimension ii</b>	<b>Evaluation</b>
<b>Les propriétés individuelles en zone rurale sont enregistrées</b>	<p>A – Plus de 90 % des propriétés individuelles en zone rurale sont enregistrées.</p> <p>B – Entre 70 % et 90 % des propriétés individuelles en zone rurale sont enregistrées.</p> <p>C – Entre 50 % et 70 % des propriétés individuelles en zone rurale sont enregistrées.</p> <p><b>D – Moins de 50 % des propriétés individuelles en zone rurale sont enregistrées.</b></p>
<b>IGF 2, Dimension iii</b>	<b>Evaluation</b>
<b>Les propriétés individuelles en zone urbaine sont enregistrées</b>	<p>A – Plus de 90 % des propriétés individuelles en zone urbaine sont enregistrées. .</p> <p>B – Entre 70 % et 90 % des propriétés individuelles en zone urbaine sont enregistrées.</p> <p><b>C – Entre 50 % et 70 % des propriétés individuelles en zone urbaine sont enregistrées.</b></p> <p>D – Moins de 50 % des propriétés individuelles en zone urbaine sont enregistrées.</p>
<b>IGF 2, Dimension iv</b>	<b>Evaluation</b>
<b>Les droits des femmes sont reconnus dans la pratique par le système formel (à la fois en zone urbaine et en zone rurale)</b>	<p>A – Plus de 45% des terrains enregistrés au nom de personnes physiques le sont au nom d'une femme.</p> <p>B – Entre 35% et 45% des terrains enregistrés au nom de personnes physiques le sont au nom d'une femme.</p> <p><b>C – Entre 15% et 35% des terrains enregistrés au nom de personnes physiques le sont au nom d'une femme.</b></p> <p>D – Moins de 15% des terrains enregistrés au nom de personnes physiques le sont au nom d'une femme.</p>
<b>IGF 2, Dimension v</b>	<b>Evaluation</b>
<b>La législation régleme de façon adaptée las gestion de la propriété commune</b>	<p><b>A – La propriété commune/collective est reconnue et il existe des indications claires dans la loi pour la gestion et la maintenance des propriétés/parties communes/collectives.</b></p> <p>B – La propriété commune/collective est reconnue mais la loi ne régle pas la gestion et la maintenance des propriétés/parties communes/collectives.</p> <p>C – La propriété commune/collective est plus ou moins reconnue mais la loi ne régle pas la gestion et la maintenance des propriétés/parties communes/collectives.</p> <p>D – La propriété commune/collective n'est pas reconnue.</p>
<b>IGF 2, Dimension vi</b>	<b>Evaluation</b>
<b>La perte de droits consécutive à une modification de l'usage du sol donne lieu à indemnisation.</b>	<p>A – Lorsque des droits sont perdus consécutivement à un changement dans l'usage du sol (en dehors d'un processus légal d'expropriation), une indemnisation financière ou en nature est payée et permet aux personnes concernées de continuer à disposer d'actifs comparables et de maintenir leur statut économique et social antérieur.</p> <p>B – Lorsque des droits sont perdus consécutivement à un changement dans l'usage du sol (en dehors d'un processus légal d'expropriation), une indemnisation financière ou en nature est payée et permet aux personnes concernées de continuer à disposer d'actifs comparables mais ne leur permet pas de maintenir leur statut économique et social antérieur.</p> <p><b>C – Lorsque des droits sont perdus consécutivement à un changement dans l'usage du sol (en dehors d'un processus légal d'expropriation), une indemnisation financière ou en nature est payée mais ne permet pas aux personnes concernées de continuer à disposer d'actifs comparables ni de maintenir leur statut économique et social antérieur.</b></p> <p>D – Lorsque des droits sont perdus consécutivement à un changement dans l'usage du sol (en dehors d'un processus légal d'expropriation), il n'y a pas d'indemnisation des personnes concernées.</p>

**IGF-3. Mécanismes de reconnaissance des droits :** La définition des droits fonciers, leur allocation et les procédures pour leur enregistrement sont en accord avec les pratiques sur le terrain. Lorsque ce n'est pas le cas, il existe des mécanismes de mise en cohérence qui sont financièrement abordables et appliqués de façon non-discrétionnaire

<b>IGF 3, Dimension i</b>	<b>Evaluation</b>
<b>Des types de preuve non écrites peuvent être utilisés pour prouver la légitimité des droits de propriété.</b>	A – La pleine reconnaissance des droits de propriété peut être établie par des preuves ne nécessitant pas la présentation de documents écrits.
	B – La pleine reconnaissance des droits de propriété peut être établie, avec certains documents (par exemple des reçus fiscaux ou un papier attestant une vente informelle) combinés avec des preuves ne nécessitant pas la présentation de documents écrits. Les preuves non-écrites ont la même force probante que les documents écrits présentés.
	<b>C – La pleine reconnaissance des droits de propriété peut être établie, avec certains documents (par exemple des reçus fiscaux ou un papier attestant une vente informelle) combinés avec des preuves ne nécessitant pas la présentation de documents écrits. Les preuves non-écrites ont une force probante inférieure aux documents écrits présentés.</b>
	D – Les preuves non-écrites ne sont pratiquement jamais utilisées pour reconnaître les droits de propriété.

<b>IGF 3, Dimension ii</b>	<b>Evaluation</b>
<b>Les occupations/ possessions de long terme non contestées peuvent être reconnues ou formalisées</b>	<b>A – La loi reconnaît les occupations/ possessions de long terme qui ne sont pas contestées. Ceci est valable à la fois pour les terrains domaniaux et privés bien que des règles différentes puissent être appliquées.</b>
	B – La loi reconnaît les occupations/ possessions de long terme qui ne sont pas contestées mais ceci ne s'applique qu'à un certain type de terrain (par exemple seulement les terrains domaniaux ou seulement les terrains privés).
	C – La loi reconnaît les occupations/ possessions de long terme qui ne sont pas contestées mais dans les faits, très peu de ces possessions parviennent à obtenir une reconnaissance formelle.
	D – La loi ne reconnaît pas les occupations/ possessions de long terme qui ne sont pas contestées.

<b>IGF 3, Dimension iii</b>	<b>Evaluation</b>
<b>L'enregistrement à la demande des terrains n'est pas limité par la capacité des usagers à payer les frais réglementaires d'enregistrement</b>	A – Les coûts d'enregistrement à la demande d'un terrain type en zone urbaine (dans le cadre d'un enregistrement sporadique) n'excèdent pas 0,5 % de la valeur de la propriété.
	B – Les coûts d'enregistrement à la demande d'un terrain type en zone urbaine (dans le cadre d'un enregistrement sporadique) n'excèdent pas 2 % de la valeur de la propriété.
	C – Les coûts d'enregistrement à la demande d'un terrain type en zone urbaine (dans le cadre d'un enregistrement sporadique) n'excèdent pas 5 % de la valeur de la propriété.
	<b>D – Les coûts d'enregistrement à la demande d'un terrain type en zone urbaine (dans le cadre d'un enregistrement sporadique) excèdent 5 % de la valeur de la propriété.</b>

IGF 3, Dimension iv	Evaluation
<b>L'enregistrement à la demande des terrains ne nécessite pas de paiements informels importants</b>	A – L'enregistrement à la demande d'un terrain ne requiert pas le paiement de frais informels.
	B – L'enregistrement à la demande d'un terrain requiert le paiement de frais informels pour un montant significativement moins élevé que les frais formels.
	C – L'enregistrement à la demande d'un terrain requiert le paiement de frais informels d'un montant à peu près équivalent aux frais formels.
	<b>D – L'enregistrement initial à la demande d'un terrain requiert le paiement de frais informels d'un montant significativement plus élevé que les frais formels.</b>

IGF 3, Dimension v	Evaluation
<b>La formalisation des droits sur un terrain à usage résidentiel en zone urbaine est possible et financièrement abordable.</b>	A – Les conditions requises pour la formalisation des droits sur un terrain à usage résidentiel en zone urbaine sont claires, simples, financièrement abordables et appliquées de façon uniforme et transparente.
	B – Les conditions requises pour la formalisation des droits sur un terrain à usage résidentiel en zone urbaine sont claires, simples, financièrement abordables, mais ne sont pas appliquées de façon uniforme et transparente.
	C – Les conditions requises pour la formalisation des droits sur un terrain à usage résidentiel en zone urbaine ne sont pas claires, pas simples, et financièrement peu abordables, mais nombre de candidats à la formalisation parviennent à satisfaire ces conditions.
	<b>D – Les conditions requises pour formaliser les droits sur un terrain à usage résidentiel en zone urbaine sont telles que la formalisation est très difficile.</b>

IGF 3, Dimension vi	Evaluation
<b>Il existe un processus transparent et efficace pour formaliser les occupations/ possessions</b>	A – Il existe un processus clair pour reconnaître formellement les occupations/possessions et ce processus est mis en œuvre efficacement, de façon transparente et non-décrétionnaire.
	<b>B – Il existe un processus clair pour reconnaître formellement les occupations/possessions mais ce processus n'est pas mis en œuvre efficacement de façon transparente et non-décrétionnaire.</b>
	C – Le processus pour reconnaître formellement les occupations/possessions n'est pas clair et n'est pas mis en œuvre efficacement, de façon transparente et non-décrétionnaire.
	D – Il n'existe pas de processus pour reconnaître formellement la possession.

**IGF 4. Restrictions des droits:** Les droits fonciers ne sont pas tenus au respect de normes irréalistes.

IGF 4, Dimension i	Evaluation
<b>Les restrictions en zone urbaine sur l'occupation du sol, la propriété et la transférabilité sont justifiées.</b>	A – Il existe un ensemble de réglementations qui sont justifiées pour la plupart par l'intérêt général et qui sont appliquées.
	<b>B – Il existe un ensemble de réglementations qui sont justifiées pour la plupart par l'intérêt général mais qui ne sont pas appliquées.</b>
	C – Il existe un ensemble de réglementations qui ne sont en général pas justifiées mais qui ne sont pas appliquées.
	D – Il existe un ensemble de réglementations qui ne sont en général pas justifiées et qui sont appliquées.

<b>IGF 4, Dimension ii</b>	<b>Evaluation</b>
<b>Les restrictions en zone rurale sur l'occupation du sol, la propriété et la transférabilité sont justifiées.</b>	A – Il existe un ensemble de réglementations qui sont justifiées pour la plupart par l'intérêt général et qui sont appliquées.
	<b>B – Il existe un ensemble de réglementations qui sont justifiées pour la plupart par l'intérêt général mais qui ne sont pas appliquées.</b>
	C – Il existe un ensemble de réglementations qui ne sont en général pas justifiées mais qui ne sont pas appliquées.
	D – Il existe un ensemble de réglementations qui ne sont en général pas justifiées et qui sont appliquées.

**IGF-5. Clarté des mandats et des pratiques :** Les compétences des institutions en termes de régulation et de gestion du secteur foncier sont clairement définies, le dédoublement des responsabilités est évité et l'information est partagée selon les besoins.

<b>IGF 5, Dimension i</b>	<b>Evaluation</b>
<b>Au regard des situations pouvant conduire à des conflits d'intérêts (notamment en ce qui concerne les transferts de terrains), il existe une séparation justifiée entre les différentes fonctions de conception des politiques, de leur mise en œuvre, et d'arbitrage</b>	A – Il existe une séparation claire entre la formulation des politiques, leur mise en œuvre, leur gestion, leur administration, et les procédures d'arbitrage des conflits pouvant se produire durant la mise en œuvre de la politique foncière.
	B – Il existe une séparation claire entre la formulation des politiques, leur mise en œuvre, leur gestion, leur administration et les procédures d'arbitrage des conflits pouvant résulter de la mise en œuvre des politiques, mais il existe des chevauchements et des conflits de responsabilités qui causent occasionnellement des problèmes.
	<b>C – Il existe une séparation claire entre la formulation des politiques, leur mise en œuvre, leur gestion, leur administration, et les procédures d'arbitrage des conflits pouvant résulter de la mise en œuvre des politiques, mais il existe des chevauchements et des conflits de responsabilités qui causent fréquemment des problèmes.</b>
	D – Il n'existe pas de séparation claire entre la formulation des politiques, leur mise en œuvre, leur gestion, leur administration, et les procédures d'arbitrage des conflits pouvant résulter de la mise en œuvre des politiques. .

<b>IGF 5, Dimension ii</b>	<b>Evaluation</b>
<b>Les responsabilités en matière foncière entre ministères et agences ne se chevauchent pas</b>	A – Les responsabilités exercées par les autorités compétentes en matière d'administration foncière sont clairement définies et ne débordent pas sur les responsabilités des autres agences du secteur foncier.
	<b>B – Les responsabilités exercées par les autorités compétentes en matière d'administration foncière sont définies et débordent sur les responsabilités des autres agences du secteur foncier mais il y a peu de problèmes en pratique.</b>
	C – Les responsabilités exercées par les autorités compétentes en matière d'administration foncière sont définies et débordent sur les responsabilités des autres agences du secteur foncier, posant un problème de cohérence.
	D – Les responsabilités des différentes autorités compétentes en matière d'administration foncière sont mal ou ne sont pas définies, et le chevauchement institutionnel et l'incohérence posent de sérieux problèmes.

IGF 5, Dimension iii	Evaluation
Les responsabilités en matière foncière des différents niveaux d'administrations et de collectivités ne se chevauchent pas	A – La répartition des responsabilités en matière foncière entre les différents niveaux d'administrations et de collectivités est claire et ne provoque aucun chevauchement susceptible d'affecter l'accès du public à ces institutions.
	<b>B – La répartition des responsabilités en matière foncière entre les différents niveaux d'administrations et de collectivités est claire et provoque quelques chevauchements, mais l'accès à ces institutions n'en est pas affecté.</b>
	C – La répartition des responsabilités en matière foncière entre les différents niveaux d'administrations et de collectivités provoque d'importants chevauchements, et l'accès à ces institutions en est affecté.
	D – La répartition des responsabilités en matière foncière entre les différents niveaux d'administrations et de collectivités est confuse.

IGF 5, Dimension iv	Evaluation
L'information foncière est partagée entre les institutions concernées	A – Les informations relatives aux droits fonciers sont disponibles à un coût raisonnable pour les institutions qui en ont besoin et sont facilement utilisables, notamment parce qu'elles sont conservées dans des formats compatibles.
	B – Les informations relatives aux droits fonciers sont disponibles à un coût raisonnable pour les institutions qui en ont besoin mais ne sont pas facilement utilisables parce qu'elles ne sont pas conservées dans des formats compatibles.
	C – Les informations relatives aux droits fonciers sont disponibles pour les institutions qui en ont besoin mais ne sont pas accessibles à un coût raisonnable.
	<b>D – Dans la pratique, ou du fait d'une politique délibérée, les informations relatives aux droits fonciers ne sont pas disponibles pour les institutions qui en ont besoin.</b>

**IGF-6. Equité et absence de discrimination dans la formulation des politiques :** Les politiques sont formulées dans le cadre d'un processus légitime de prise de décision qui prend en compte les contributions de tous les acteurs concernés. Le cadre juridique n'est pas discriminatoire et les institutions pour l'application et le respect de ces droits sont uniformément accessibles à tous.

IGF 6 Dimension i	Evaluation
La politique foncière est élaborée selon un processus participatif	A – Une politique foncière complète existe ou peut être inférée à partir de la législation en vigueur. Les décisions en matière de politique foncière qui affectent des segments de la population s'appuient sur un processus large de consultation auprès des personnes/groupes concernés. Leurs avis et doléances sont recherchés par le décideur public et pris en compte dans la formulation de la politique.
	B – Une politique foncière complète existe ou peut être inférée à partir de la législation en vigueur. Les décisions en matière de politique foncière qui affectent des segments de la population s'appuient sur une consultation des personnes/groupes concernés mais leurs avis et doléances ne sont généralement pas recherchés par le décideur public ou ne sont pas pris en compte dans la formulation de la politique.
	<b>C – Un document de politique foncière existe. Il est incomplet (des aspects importants manquent ou seulement une partie du territoire est couverte comme par exemple les zones urbaines uniquement ou les zones rurales uniquement) ou ne détermine que partiellement la législation en vigueur. Mais la politique est incomplète ou bien les décisions en matière de politique foncière qui affectent des segments de la population sont prises sans consulter les personnes/groupes concernés.</b>
	D – Il n'existe pas de politique foncière claire ou qui puisse être inférée à partir de la législation en vigueur et/ou les décisions en matière de politique foncière sont généralement prises sans consulter les personnes/groupes concernés.

IGF 6, Dimension ii	Evaluation
<p><b>Des objectifs d'équité sont visés par la politique foncière et la réalisation de ces objectifs est suivie.</b></p>	<p>A – Les politiques foncières affichent des objectifs d'équité dont la réalisation est suivie de façon régulière et substantielle. L'impact des politiques foncières sur les questions d'équité est comparé aux effets d'autres politiques.</p>
	<p><b>B – Les politiques foncières affichent des objectifs d'équité dont la réalisation est suivie de façon régulière et substantielle. Cependant, l'impact des politiques foncières sur les questions d'équité n'est pas comparé aux effets d'autres politiques.</b></p>
	<p>C – Les politiques foncières affichent certains objectifs d'équité mais leur réalisation n'est pas suivie de façon régulière et substantielle.</p>
	<p>D – Les objectifs d'équité ne sont pas pris en compte par les politiques foncières.</p>

IGF 6, Dimension iii	Evaluation
<p><b>Le coût de mise en œuvre de la politique foncière est évalué, comparé aux résultats, et la politique est financée de façon adéquate</b></p>	<p>A – Le coût de mise en œuvre de la politique foncière est évalué, les bénéfices attendus sont identifiés et comparés au coût, et le budget ainsi que les capacités humaines et institutionnelles sont suffisants pour mettre en œuvre la politique.</p>
	<p><b>B – Le coût de mise en œuvre de la politique foncière est évalué mais ce coût n'est pas forcément comparé aux bénéfices attendus. Le budget ainsi que les capacités humaines et institutionnelles sont suffisants pour mettre en œuvre la politique.</b></p>
	<p>C – Le coût de mise en œuvre de la politique foncière n'est pas complètement évalué et/ou le budget ainsi que les capacités humaines et institutionnelles sont insuffisants pour mettre en œuvre la politique.</p>
	<p>D – Le coût de mise en œuvre de la politique foncière n'est pas évalué et le budget ainsi que les capacités humaines et institutionnelles sont insuffisants pour mettre en œuvre la politique.</p>

IGF 6, Dimension iv	Evaluation
<p><b>Il existe des rapports publics réguliers pour rendre compte des progrès dans la mise en œuvre de la politique.</b></p>	<p>A – Les administrations foncières rendent compte de leur progrès dans la mise en œuvre de la politique foncière d'une façon régulière et substantielle, et les rapports sont accessibles au public.</p>
	<p><b>B – Les administrations foncières rendent compte de leur progrès dans la mise en œuvre de la politique foncière d'une façon régulière et substantielle, mais les rapports ne sont pas accessibles au public.</b></p>
	<p>C – Les administrations foncières rendent compte de leur progrès dans la mise en œuvre de la politique foncière mais de façon sporadique ou bien d'une façon qui ne permet pas de vérifier la substance des progrès réalisés dans les différents domaines.</p>
	<p>D – Les administrations foncières ne rendent compte de leur progrès dans la mise en œuvre de la politique foncière que rarement ou jamais. .</p>

**IGF-7. Transparence des restrictions relatives à l'usage de la terre :** Les changements de réglementations portant sur l'usage et la gestion de la terre sont faits de façon transparente et bénéficient à l'ensemble de la société plutôt qu'à des intérêts particuliers.

IGF 7, Dimension i	Evaluation
En zone urbaine, les documents de planification de l'occupation du sol prennent en compte les avis du public.	A – Les avis du public sont recherchés dans la préparation des documents de planification de l'occupation du sol, et le rapport préparé par l'institution qui produit ces documents fait explicitement référence aux contributions du public.
	<b>B – Les avis du public sont recherchés et pris en compte dans la préparation des documents de planification de l'occupation du sol mais le processus n'est pas clair ou le rapport n'est pas accessible au public.</b>
	C – Les avis du public sont recherchés dans la préparation des documents de planification de l'occupation du sol mais les réponses du public sont largement ignorées dans la préparation de ces documents.
	D – Les avis du public ne sont pas recherchés dans la préparation des documents de planification de l'occupation du sol.
IGF 7, Dimension ii	Evaluation
En zone rurale, les documents de planification de l'occupation du sol prennent en compte les avis du public.	A – Les avis du public sont recherchés dans la préparation des documents de planification de l'occupation du sol, et le rapport préparé par l'institution qui produit ces documents fait explicitement référence aux contributions du public.
	<b>B – Les avis du public sont recherchés et pris en compte dans la préparation des documents de planification de l'occupation du sol mais le processus n'est pas clair ou le rapport n'est pas accessible au public.</b>
	C – Les avis du public sont recherchés dans la préparation des documents de planification de l'occupation du sol mais les réponses du public sont largement ignorées dans la préparation de ces documents.
	D – Les avis du public ne sont pas recherchés dans la préparation des documents de planification de l'occupation du sol.
IGF 7, Dimension iii	Evaluation
Le public tire bénéfice des éventuels gains dus à un changement d'affectation de l'occupation du sol	A – Des mécanismes sont régulièrement utilisés pour permettre au public de bénéficier d'une part significative des éventuels gains consécutifs à un changement d'affectation de l'usage du sol. Ces mécanismes sont appliqués de façon transparente et s'appuient sur une réglementation claire.
	B – Des mécanismes pour permettre au public de bénéficier d'une part significative des éventuels gains consécutifs à un changement d'affectation de l'usage du sol sont appliqués de façon transparente mais ne sont pas toujours utilisés. .
	C – Des mécanismes pour permettre au public de bénéficier d'une part significative des éventuels gains consécutifs à un changement d'affectation de l'usage du sol sont rarement utilisés ou sont appliqués de façon discrétionnaire.
	<b>D – Des mécanismes pour permettre au public de bénéficier d'une part significative des éventuels gains consécutifs à un changement d'affectation de l'usage du sol ne sont pas utilisés ou ne sont pas mis en œuvre de façon transparente.</b>

<b>IGF 7, Dimension iv</b>	<b>Evaluation</b>
<b>Les changements d'affectation de l'occupation du sol sont suivis d'une conversion effective dans un temps raisonnable.</b>	A – Plus de 70% des terrains réaffectés à un nouvel usage dans les 3 dernières années ont été effectivement convertis à ce nouvel usage.
	<b>B – Entre 50% et 70% des terrains réaffectés à un nouvel usage dans les 3 dernières années ont été effectivement convertis à ce nouvel usage.</b>
	C – Entre 30% et 50% des terrains réaffectés à un nouvel usage dans les 3 dernières années ont été effectivement convertis à ce nouvel usage.
	D – Moins de 30% des terrains réaffectés à un nouvel usage dans les 3 dernières années ont été effectivement convertis à ce nouvel usage.

**IGF-8. Efficacité dans le processus de planification de l'usage du sol:** Les plans d'occupation des sols et les réglementations sont justifiés, mis en œuvre de façon efficace, ne poussent les populations vers l'habitat informel, et parviennent à faire face à la croissance démographique.

<b>IGF 8, Dimension i</b>	<b>Evaluation</b>
<b>La planification de l'occupation du sol maîtrise efficacement le développement de la plus grande ville du pays.</b>	A – Dans la plus grande ville du pays, l'extension spatiale de la ville est maîtrisée efficacement par une hiérarchie de plans régionaux/détaillés d'occupation du sol qui sont maintenus à jour.
	<b>B – Dans la plus grande ville du pays, alors qu'une hiérarchie de plans régionaux/détaillés d'occupation du sol est prévue, l'extension spatiale de la ville suit la réalisation d'infrastructures sans une mise en œuvre complète des plans.</b>
	C – Dans la plus grande ville du pays, alors qu'une hiérarchie de plans régionaux/détaillés d'occupation du sol est prévue, l'extension spatiale de la ville précède la réalisation des infrastructures.
	D – Dans la plus grande ville du pays, il n'y a pas de hiérarchie de plans régionaux/détaillés d'occupation du sol ou bien ces plans ne permettent pas de maîtriser l'extension spatiale de la ville qui se réalise sans ou avec peu d'infrastructure.

<b>IGF 8, Dimension ii</b>	<b>Evaluation</b>
<b>La planification de l'occupation du sol maîtrise efficacement le développement de quatre des plus grandes villes du pays. (à l'exception de la ville la plus grande).</b>	A – Dans quatre des plus grandes villes du pays, l'extension spatiale de la ville est maîtrisée efficacement par une hiérarchie de plans régionaux/détaillés d'occupation du sol qui sont maintenus à jour.
	B – Dans quatre des plus grandes villes du pays, alors qu'une hiérarchie de plans régionaux/détaillés d'occupation du sol est prévue, l'extension spatiale de la ville suit la réalisation d'infrastructures sans une mise en œuvre complète des plans.
	<b>C – Dans quatre des plus grandes villes du pays, alors qu'une hiérarchie de plans régionaux/détaillés d'occupation du sol est prévue, l'extension spatiale de la ville précède la réalisation des infrastructures.</b>
	D – Dans quatre des plus grandes villes du pays, il n'y a pas de hiérarchie de plans régionaux/détaillés d'occupation du sol ou bien ces plans ne permettent pas de maîtriser l'extension spatiale de la ville qui se réalise sans ou avec peu d'infrastructure.

IGF 8, Dimension iii	Evaluation
<b>La planification accompagne la croissance urbaine.</b>	A – Dans la plus grande ville du pays, le processus/l'autorité de planification urbaine parvient à faire face à la demande croissante de services comme en témoigne le fait que presque tous les nouveaux logements sont formels.
	B – Dans la plus grande ville du pays, le processus/l'autorité de planification urbaine parvient à peu près à faire face à la demande croissante de services comme en témoigne le fait que la plupart des nouveaux logements sont formels.
	<b>C – Dans la plus grande ville du pays, le processus/l'autorité de planification urbaine parvient difficilement à faire face à la demande croissante de services comme en témoigne le fait que la plupart des nouveaux logements sont informels.</b>
	D – Dans la plus grande ville du pays, le processus/l'autorité de planification urbaine ne parvient pas à faire face à la demande croissante de services comme en témoigne le fait que presque tous les nouveaux logements sont informels.

IGF 8, Dimension iv	Evaluation
<b>En zone urbain, la taille réglementaire des parcelles résidentielles est respectée</b>	A – Les règles concernant la taille des parcelles résidentielles sont respectées par au moins 90% des parcelles.
	B – Les règles concernant la taille des parcelles résidentielles sont respectées par 70% à 90% des parcelles.
	C – Les règles concernant la taille des parcelles résidentielles sont respectées par 50% à 70% des parcelles.
	<b>D – Les règles concernant la taille des parcelles résidentielles sont respectées par moins de 50% des parcelles.</b>

IGF 8, Dimension v	Evaluation
<b>En zone rurale, le zonage pour des usages spécifiques (forêts, pâturages, zones humides, parcs nationaux, etc.) correspond aux usages réels</b>	A – Moins de 10% des terres affectées à un usage spécifique sont utilisées pour un autre usage en contravention avec la réglementation existante.
	<b>B – De 10% à 30% des terres affectées à un usage spécifique sont utilisées pour un autre usage en contravention avec la réglementation existante.</b>
	C – De 30% à 50% des terres affectées à un usage spécifique sont utilisées pour un autre usage en contravention avec la réglementation existante.
	D – Plus de 50% des terres affectées à un usage spécifique sont utilisées pour un autre usage en contravention avec la réglementation existante.

**IGF-9. Vitesse et transparence dans la mise en œuvre des restrictions sur l'occupation du sol:** Les permis de construire sont attribués rapidement et de façon prévisible.

IGF 9, Dimension i	Evaluation
<b>L'obtention d'un permis de construire pour un logement est abordable et le processus efficient.</b>	A – Les conditions pour l'obtention d'un permis de construire sont techniquement justifiées, financièrement abordables, et rendues publiques de façon claire.
	B – Les conditions pour l'obtention d'un permis de construire sont techniquement justifiées, financièrement abordables, mais pas clairement rendues publiques.
	<b>C – Les conditions pour l'obtention d'un permis de construire sont techniquement justifiées, mais financièrement inabordables pour la majorité des acteurs concernés.</b>
	D – Les conditions pour l'obtention d'un permis de construire ne sont pas techniquement justifiées.

IGF 9, Dimension ii	Evaluation
<b>Un permis de construire pour un logement peut s'obtenir dans un délai raisonnable</b>	A – Toutes les demandes pour un permis de construire se voient notifier une décision sous 3 mois.
	B – Toutes les demandes pour un permis de construire se voient notifier une décision sous 6 mois.
	<b>C – Toutes les demandes pour un permis de construire se voient notifier une décision sous 12 mois.</b>
	D – Toutes les demandes pour un permis de construire se voient notifier une décision après 12 mois.

**IGF-10. Transparence des évaluations foncières :** Les évaluations à des fins d'imposition sont fondées sur des principes clairs, appliquées uniformément, mises à jour régulièrement, et sont accessibles au public.

IGF 10, Dimension i.a	Evaluation
<b>Il existe un processus clair pour l'évaluation de la valeur des propriétés.</b>	A – L'évaluation des terrains/propriétés à des fins d'imposition est fondée sur les prix du marché avec des différences minimales entre les valeurs enregistrées et les prix du marché pour les différents usages et types d'utilisateurs.
	B – L'évaluation des terrains/propriétés à des fins d'imposition est fondée sur les prix du marché avec des différences minimales entre les valeurs enregistrées et les prix du marché pour les différents usages et types d'utilisateurs.
	<b>C – L'évaluation des terrains/propriétés à des fins d'imposition est plus ou moins fondée sur les prix du marché mais il y a des différences entre les valeurs enregistrées et les prix du marché pour les différents usages et types d'utilisateurs.</b>
	D – L'évaluation des terrains/propriétés à des fins d'imposition n'est pas clairement fondée sur les prix du marché.

(Dimension additionnelle)

IGF 10, Dimension i.b	Evaluation
<b>Les registres fiscaux sont mis à jour régulièrement</b>	A – Les registres fiscaux sont mis à jour régulièrement (au moins tous les 5 ans).
	<b>B – Les registres fiscaux sont mis à jour avec une périodicité entre 5 et 9 ans</b>
	C – La périodicité de la mise à jour est supérieure à 10 ans.
	D – Il n'existe jamais de mise à jour.

IGF 10, Dimension ii	Evaluation
<b>Les registres fiscaux sont accessibles au public</b>	A – Une politique d'accessibilité publique des registres fiscaux est pratiquée et est effective pour toutes les propriétés dont l'imposition est considérée.
	B – Une politique d'accessibilité publique des registres fiscaux est pratiquée et est effective pour la plupart des propriétés dont l'imposition est considérée.
	<b>C – Une politique d'accessibilité publique des registres fiscaux est pratiquée et est effective pour une minorité de propriétés dont l'imposition est considérée.</b>
	D – Il n'y a pas de politique d'accessibilité publique des registres fiscaux.

**IGF-11. Efficacité de la collecte d'impôt :** Les ressources issues de la fiscalité foncière sont collectées et les revenus sont supérieurs aux frais engagés pour la collecte.

**IGF 11, Dimension i** **Evaluation**

**Les exemptions à l'impôt foncier sont justifiées et transparentes.**

- A – Il y a des exemptions limitées au paiement de l'impôt sur la terre/ propriété, ces exemptions se basent clairement sur des principes d'équité et d'efficacité et sont appliquées de façon transparente et systématique.
- B – Il y a des exemptions limitées au paiement de l'impôt sur la terre/ propriété, ces exemptions se basent clairement sur des principes d'équité et d'efficacité mais ne sont pas appliquées de façon transparente et systématique.
- C – Les exemptions au paiement de l'impôt sur la terre/ propriété ne se basent pas clairement sur des principes d'équité et d'efficacité et ne sont pas toujours appliquées de façon transparente et systématique.**
- D – Les justifications pour l'exemption au paiement de l'impôt sur la terre/ propriété ne sont pas claires et il existe une grande discrétion dans l'attribution de telles exemptions.

**IGF 11, Dimension ii** **Evaluation**

**Les propriétaires redevables de l'impôt foncier figurent dans les registres fiscaux**

- A – Plus de 80% des propriétaires éligibles au paiement de l'impôt foncier figurent dans les registres fiscaux.
- B – Entre 70% et 80% des propriétaires éligibles au paiement de l'impôt foncier figurent dans les registres fiscaux.
- C – Entre 50% et 70% des propriétaires éligibles au paiement de l'impôt foncier figurent dans les registres fiscaux.**
- D – Moins de 50% des propriétaires éligibles au paiement de l'impôt foncier figurent dans les registres fiscaux.

**IGF 11, Dimension iii** **Evaluation**

**Les impôts dus sont collectés**

- A – Plus de 80% des impôts dus sur la terre/propriété sont collectés.
- B – Entre 70 et 80% des impôts dus sur la terre/propriété sont collectés.
- C – Entre 50 et 70% des impôts dus sur la terre/propriété sont collectés.
- D – Moins de 50% des impôts dus sur la terre/propriété sont collectés.**

**IGF 11, Dimension iv** **Evaluation**

**Les revenus de l'impôt foncier dépassent les coûts de collecte.**

- A – Le montant de l'impôt foncier est plus de 5 fois supérieur aux coûts salariaux des personnes chargées de la collecte. .
- B – Le montant de l'impôt foncier est 3 à 5 fois supérieur aux coûts salariaux des personnes chargées de la collecte.**
- C – Le montant de l'impôt foncier est 1 à 3 supérieur aux coûts salariaux des personnes chargées de la collecte.
- D – Le montant de l'impôt foncier est inférieur aux coûts salariaux des personnes chargées de la collecte.

DOMAINE THEMATIQUE 3  
GESTION DES TERRAINS DOMANIAUX

**IGF-12. Identification des terrains domaniaux et clarté de la gestion:** La propriété de la terre par l'Etat/ la collectivité est justifiée, les terrains domaniaux sont inventoriés, gérés selon des règles claires, et l'information pertinente est accessible au public.

IGF 12, Dimension i	Evaluation
La propriété de la terre par l'Etat/ la collectivité est justifiée et gérée à un échelon administratif approprié	A – La propriété de la terre par l'Etat/la collectivité se justifie par son caractère de bien public géré à un niveau administratif approprié. Les terrains domaniaux sont gérés de façon transparente et efficace.
	<b>B – La propriété de la terre par l'Etat/la collectivité se justifie généralement par son caractère de bien public géré à un niveau administratif approprié mais les terrains domaniaux peuvent être gérés de façon discrétionnaire.</b>
	C – La propriété de la terre par l'Etat/la collectivité se justifie dans la plupart des cas par son caractère de bien public mais la responsabilité est souvent confiée à un niveau administratif inapproprié.
	D – La propriété de la terre par l'Etat/la collectivité ne se justifie pas par son caractère de bien public à un niveau d'administration approprié.
IGF 12, Dimension ii	Evaluation
Il existe un inventaire complet des terrains domaniaux	A – Plus de 50 % des terrains domaniaux sont cartographiés ou identifiés clairement dans la pratique.
	B – Entre 30 % et 50 % des terrains domaniaux sont cartographiés ou identifiés clairement dans la pratique.
	<b>C – Moins de 30 % des terrains domaniaux sont cartographiés ou identifiés clairement dans la pratique</b>
	D – Les terrains domaniaux ne sont pas cartographiés ou identifiés clairement dans la pratique.
IGF 12, Dimension iii	Evaluation
La compétence de la gestion des terrains domaniaux est attribuée sans ambiguïté.	A – La compétence pour gérer les différents types de terrains domaniaux est attribuée sans ambiguïté.
	<b>B – Il y a des ambiguïtés dans l'attribution de la compétence pour gérer les différents types de terrains domaniaux mais cela a peu d'impact sur la gestion des actifs.</b>
	C – Il y a suffisamment d'ambiguïtés dans l'attribution de la compétence pour gérer les différents types de terrains domaniaux pour affecter dans une certaine mesure la gestion des actifs.
	D – Il y a des ambiguïtés importantes dans l'attribution de la compétence pour gérer les différents types de terrains domaniaux qui affectent de façon importante la gestion des actifs.

IGF 12, Dimension iv	Evaluation
Des ressources suffisantes sont disponibles pour la gestion des terres publiques par les administrations concernées	A – Les budgets et les ressources humaines sont adéquats et permettent une gestion responsable des terres publiques.
	B – Les budgets et les ressources humaines sont restreints mais le système fait un usage efficace des ressources disponibles pour la gestion des terres publiques.
	C – Les budgets et/ou les ressources humaines sont fortement restreints mais le système fait un usage efficace des ressources disponibles pour la gestion des terres publiques.
	<b>D – Les ressources sont insuffisantes et/ou un manque de capacité organisationnelle aboutit à une mauvaise gestion ou une absence de gestion des terres publiques.</b>

IGF 12, Dimension v	Evaluation
L'inventaire des terrains domaniaux est accessible au public	A – Toutes les informations contenues dans l'inventaire des terrains domaniaux sont accessibles au public.
	B – Toutes les informations contenues dans l'inventaire des terrains domaniaux sont accessibles au public mais les informations portant sur certains types de terrains domaniaux (terrains militaires, services de sécurité, etc.) ne sont pas accessibles au public pour des raisons justifiées.
	C – Toutes les informations contenues dans l'inventaire des terrains domaniaux ne sont accessibles au public que pour un nombre limité de propriétés et il n'y a peu ou pas de justifications pour expliquer cette inaccessibilité.
	<b>D – Les informations contenues dans l'inventaire des terrains domaniaux ne sont pas accessibles au public.</b>

IGF 12, Dimension vi	Evaluation
Les informations les plus importantes concernant les attributions de terres sont accessibles au public.	A – Les informations les plus importantes concernant les attributions de terres (le lieu et la superficie de l'attribution, les parties prenantes et les conditions financières de l'attribution) sont enregistrées et accessibles au public.
	B – Les informations les plus importantes concernant les attributions de terres (le lieu et la superficie de l'attribution, les parties prenantes et les conditions financières de l'attribution) ne sont que partiellement enregistrées mais sont accessibles au public, ou bien sont enregistrées mais sont seulement partiellement accessibles au public.
	<b>C – Les informations les plus importantes concernant les attributions de terres (le lieu et la superficie de l'attribution, les parties prenantes et les conditions financières de l'attribution) sont enregistrées ou partiellement enregistrées mais ne sont pas accessibles au public.</b>
	D – Il n'y a pas d'information enregistrée sur les attributions de terres.

**IGF-13. Justification et efficacité des procédures d'expropriation:** l'Etat n'exproprie la terre que dans l'intérêt public et l'expropriation est menée de façon efficace.

IGF 13, Dimension i	Evaluation
Les cas d'expropriation au profit d'intérêts privés sont minimes.	A – Moins de 10% des terrains expropriés dans les 3 dernières années sont utilisés pour des intérêts privés.
	<b>B – Entre 10% et 30% des terrains expropriés dans les 3 dernières années sont utilisés pour des intérêts privés.</b>
	C – Entre 30% et 50% des terrains expropriés dans les 3 dernières années sont utilisés pour des intérêts privés.
	D – Plus de 50% des terrains expropriés dans les 3 dernières années sont utilisés pour des intérêts privés.

IGF 13, Dimension ii	Evaluation
<b>Les terrains expropriés sont utilisés pour l'usage prévu dans un délai raisonnable.</b>	<b>A – Plus de 70% des terrains expropriés dans les 3 dernières années ont été utilisés pour l'usage prévu.</b>
	B – Entre 50% et 70% des terrains expropriés dans les 3 dernières années ont été utilisés pour l'usage prévu.
	C – Entre 30% et 70% des terrains expropriés dans les 3 dernières années ont été utilisés pour l'usage prévu.
	D – Moins de 30% des terrains expropriés dans les 3 dernières années ont été utilisés pour l'usage prévu.
<b>IGF-14. Transparence et justice dans les procédures d'expropriation:</b> Les procédures d'expropriation sont claires et transparentes, et une juste indemnisation en nature ou au prix du marché est payée rapidement.	

IGF 14, Dimension i	Evaluation
<b>L'expropriation des propriétés enregistrées est indemnisée dans la pratique</b>	A – Lorsqu'une personne est expropriée, une juste indemnisation, financière ou en nature, est payée de sorte à ce que les ménages déplacés continuent de jouir d'un patrimoine équivalent et maintiennent leur statut économique et social antérieur.
	B – Lorsqu'une personne est expropriée, une indemnisation, financière ou en nature, est payée de sorte que les ménages déplacés continuent de jouir d'un patrimoine équivalent mais ces ménages ne peuvent maintenir leur statut économique et social antérieur.
	<b>C – Lorsqu'une personne est expropriée, une indemnisation, financière ou en nature, est payée mais les ménages déplacés ne disposent plus d'un patrimoine équivalent et ne peuvent maintenir leur statut économique et social antérieur.</b>
	D – Ceux dont les droits ont été expropriés ne reçoivent pas d'indemnisation.

IGF 14, Dimension ii	Evaluation
<b>Une indemnisation est payée pour l'expropriation de tous les droits (enregistrés ou non).</b>	A – Une juste indemnisation, financière ou en nature, est payée à tous ceux qui détenaient des droits sur un terrain exproprié (propriété, usage, accès, etc.) indépendamment du statut d'enregistrement.
	B – Une juste indemnisation, financière ou en nature, est payée. Cependant le niveau de compensation lorsque les droits ne sont pas enregistrés ne permet pas le maintien du statut économique et social.
	<b>C – Une juste indemnisation, financière ou en nature, est payée pour certains droits non-enregistrés (tels que la possession, l'occupation, etc.). Cependant, les détenteurs d'autres droits non-enregistrés (qui peuvent inclure par exemple le pâturage, l'accès, la cueillette etc.) ne touchent généralement pas d'indemnisation.</b>
	D – Aucune indemnisation n'est payée aux détenteurs de droits non-enregistrés d'usage, d'occupation ou autres.

IGF 14, Dimension iii	Evaluation
<b>Les propriétaires expropriés sont indemnisés dans un délai raisonnable</b>	A – Plus de 90% des propriétaires expropriés reçoivent une indemnisation dans l'année.
	B – Entre 70% et 90% des propriétaires expropriés reçoivent une indemnisation dans l'année.
	<b>C – Entre 50% et 70% des propriétaires expropriés reçoivent une indemnisation dans l'année.</b>
	D – Moins de 50% des propriétaires expropriés reçoivent une indemnisation dans l'année.

IGF 14, Dimension iv	Evaluation
Il existe des voies de recours indépendantes et accessibles pour faire appel d'une expropriation	A – Il existe des voies de recours indépendantes et accessibles pour faire appel d'une décision d'expropriation.
	<b>B – Il existe des voies de recours indépendantes pour faire appel d'une décision d'expropriation mais l'accès est restreint (par exemple si les recours sont seulement accessibles aux revenus moyens ou supérieurs).</b>
	C – Il existe des voies de recours plus ou moins indépendantes pour faire appel d'une décision d'expropriation. Ces voies sont et peuvent être ou ne pas être accessibles aux populations concernées.
	D – Les voies de recours pour faire appel d'une décision d'expropriation ne sont pas indépendantes.

IGF 14, Dimension v	Evaluation
Les recours contre les expropriations sont examinés dans un délai raisonnable	A – Une décision de première instance est prononcée dans 80 % des recours contre une expropriation déposée dans les 3 dernières années.
	B – Une décision de première instance est prononcée dans 50 % à 80 % des recours contre une expropriation déposée dans les 3 dernières années.
	<b>C – Une décision de première instance est prononcée dans 30 % à 50 % des recours contre une expropriation déposée dans les 3 dernières années.</b>
	D – Une décision de première instance est prononcée dans moins de 30 % des recours contre une expropriation déposée dans les 3 dernières années.

**IGF-15. Transparence des procédures et valeur économique :** Les transferts de terrains domaniaux à un usage privé suivent une procédure claire, transparente et concurrentielle. La procédure est auditée et les paiements sont collectés.

IGF 15, Dimension i	Evaluation
Les transactions concernant les terrains domaniaux sont transparentes.	A – Plus de 90 % des terrains domaniaux cédés/loués au cours des 3 dernières années l'ont été dans le cadre d'une enchère publique ou d'un appel d'offres ouvert.
	B – De 70 % à 90 % des terrains domaniaux cédés/loués au cours des 3 dernières années l'ont été dans le cadre d'une enchère publique ou d'un appel d'offres ouvert.
	C – De 50 % à 70 % des terrains domaniaux cédés/loués au cours des 3 dernières années l'ont été dans le cadre d'une enchère publique ou d'un appel d'offres ouvert.
	<b>D – Moins de 50 % des terrains domaniaux cédés/loués au cours des 3 dernières années l'ont été dans le cadre d'une enchère publique ou d'un appel d'offres ouvert.</b>

IGF 15, Dimension ii	Evaluation
Les baux sur les terrains domaniaux sont collectés.	A – Plus de 90 % de la valeur totale des baux portant sur les terrains domaniaux sont collectés.
	B – Entre 70 % et 90 % de la valeur totale des baux portant sur les terrains domaniaux sont collectés.
	<b>C – Entre 50 % et 70 % de la valeur totale des baux portant sur les terrains domaniaux sont collectés.</b>
	D – Moins de 50 % de la valeur totale des baux portant sur les terrains domaniaux sont collectés.

**Les terrains domaniaux sont loués et/ou cédés aux prix du marché.**

A – Tous les types de terrains domaniaux sont généralement cédés/loués aux prix du marché selon une procédure transparente indépendamment du statut de l'investisseur (par exemple national ou étranger).

B – Seuls certains types de terrains domaniaux sont généralement cédés/loués aux prix du marché selon une procédure transparente indépendamment du statut de l'investisseur (par exemple national ou étranger).

C – Tous les types ou certains types de terrains domaniaux peuvent être cédés/loués aux prix du marché selon une procédure transparente, mais ceci ne s'applique qu'à un type particulier d'investisseur (par exemple national ou étranger).

**D – Les terrains domaniaux sont rarement ou ne sont jamais cédés/loués aux prix du marché selon une procédure transparente.**

## DOMAINE THEMATIQUE 4

### ACCES PUBLIC A L'INFORMATION FONCIERE

**IGF-16. Complétude et accès :** Le registre foncier donne des informations sur différentes catégories de tenure foncière privée d'une façon qui est géographiquement complète et qui permet une consultation par parcelle ou par détenteur de droits. L'information peut être obtenue rapidement par toutes les parties concernées.

<b>IGF 16, Dimension i</b>	<b>Evaluation</b>
<b>La cartographie des enregistrements du registre/cadastre est complète.</b>	A – Plus de 90% des enregistrements du registre/cadastre concernant des terrains privés peuvent être identifiés sur des cartes du registre/cadastre.
	B – Entre 70% et 90% des enregistrements du registre/cadastre concernant des terrains privés peuvent être identifiés sur des cartes du registre/cadastre.
	C – Entre 50% et 70% des enregistrements du registre/cadastre concernant des terrains privés peuvent être identifiés sur des cartes du registre/cadastre.
	<b>D – moins de 50% des enregistrements du registre/cadastre concernant des terrains privés peuvent être identifiés sur des cartes du registre/cadastre.</b>
<b>IGF 16, Dimension ii</b>	<b>Evaluation</b>
<b>Les hypothèques et servitudes privées pertinentes du point de vue économique pertinentes du point de vue économique sont enregistrées.</b>	A – Les hypothèques et servitudes privées pertinentes du point de vue économique sont enregistrées systématiquement et de façon fiable et peuvent être vérifiées à faible coût par les parties intéressées.
	B – Les hypothèques et servitudes privées pertinentes du point de vue économique sont enregistrées systématiquement et de façon fiable mais le coût d'accès à l'information est élevé.
	<b>C – Les hypothèques et servitudes privées pertinentes du point de vue économique sont enregistrées mais pas de façon systématique et fiable.</b>
	D – Les hypothèques et servitudes privées pertinentes du point de vue économique ne sont pas enregistrées.
<b>IGF 16, Dimension iii</b>	<b>Evaluation</b>
<b>Les servitudes publiques pertinentes du point de vue économique sont enregistrées.</b>	A – Les servitudes publiques pertinentes du point de vue économique sont enregistrées systématiquement et de façon fiable et peuvent être vérifiées à faible coût par les parties intéressées.
	B – Les servitudes publiques pertinentes du point de vue économique sont enregistrées systématiquement et de façon fiable mais le coût d'accès à l'information est élevé.
	C – Les servitudes publiques pertinentes du point de vue économique sont enregistrées mais pas de façon systématique et fiable.
	<b>D – Les servitudes publiques pertinentes du point de vue économique ne sont pas enregistrées.</b>
<b>IGF 16, Dimension iv</b>	<b>Evaluation</b>
<b>Il est possible de faire des recherches dans le registre selon des critères pratiques</b>	A – Les informations du registre peuvent être recherchées à la fois par parcelle et par nom du détenteur des droits.
	B – Les informations du registre ne peuvent être recherchées que par nom du détenteur des droits.
	<b>C – Les informations du registre ne peuvent être recherchées que par parcelle.</b>
	D – Les informations du registre ne peuvent être recherchées ni par parcelle ni par nom du détenteur des droits. .

IGF 16, Dimension v	Evaluation
Les informations contenues dans le registre sont accessibles.	<b>A – Des copies ou des extraits des enregistrements des droits de propriété peuvent être obtenus par quiconque paye les frais formels le cas échéant.</b>
	B – Des copies ou des extraits des enregistrements des droits de propriété ne peuvent être obtenus que par des intermédiaires et ceux qui peuvent prouver qu'ils ont un intérêt dans la propriété, après paiement des frais formels le cas échéant.
	C – Des copies ou des extraits des enregistrements des droits de propriété ne peuvent être obtenus que par des intermédiaires après paiement des frais formels le cas échéant.
	D – Les enregistrements des droits de propriété ne sont pas accessibles par le public ou leurs copies ou extraits ne peuvent être obtenus que moyennant paiement de frais informels.

IGF 16, Dimension vi	Evaluation
Les demandes d'accès aux informations du registre sont traitées dans un délai raisonnable.	A – Des copies ou des extraits des enregistrements des droits de propriété peuvent généralement être obtenus sous 24h.
	B – Des copies ou des extraits des enregistrements des droits de propriété peuvent généralement être obtenus sous une semaine ou moins.
	<b>C – Des copies ou des extraits des enregistrements des droits de propriété peuvent généralement être obtenus en plus d'une semaine.</b>
	D – Il n'est pas rare que des copies ou des extraits des enregistrements des droits de propriété ne puissent être obtenus dans la mesure où l'enregistrement original ne peut être trouvé.

**IGF-17. Fiabilité :** L'information contenue dans le registre est à jour et suffisante pour inférer la propriété.

IGF 17, Dimension i	Evaluation
Les normes de qualité des services sont rendues publiques et suivies.	A – Des normes de qualité des services sont rendues publiques et les performances au regard de ces normes sont strictement contrôlées.
	B – Des normes de qualité des services sont rendues publiques mais les performances au regard de ces normes ne sont pas contrôlées..
	C – Des normes de qualité des services ont été établies mais n'ont pas été rendues publiques, et peu d'effort est fait pour contrôler le respect de ces normes.
	<b>D – Il n'y a pas de normes de qualité des services et aucun effort n'est fait pour contrôler la qualité du service fourni.</b>

IGF 17, Dimension ii	Evaluation
L'information du registre/cadastre est à jour.	A – Plus de 90 % de l'information contenue dans le registre/cadastre est à jour.
	B – entre 70 % et 90 % de l'information contenue dans le registre/cadastre est à jour.
	<b>C – Entre 50 % et 70 % de l'information contenue dans le registre/cadastre est à jour.</b>
	D – Moins de 50 % de l'information contenue dans le registre/cadastre est à jour.

**IGF-18. Maîtrise des coûts et durabilité :** Les coûts de l'administration foncière sont maîtrisés et soutenables.

IGF 18, Dimension i	Evaluation
<b>Le coût d'enregistrement d'un transfert de propriété est faible.</b>	A – Le coût d'enregistrement d'un transfert de propriété est inférieur à 1 % de la valeur de la propriété.
	B – Le coût d'enregistrement d'un transfert de propriété est compris entre 1 % et 2 % de la valeur de la propriété.
	C – Le coût d'enregistrement d'un transfert de propriété est compris entre 2 % et 5 % de la valeur de la propriété.
	<b>D – Le coût d'enregistrement d'un transfert de propriété est supérieur à 5 % de la valeur de la propriété.</b>

IGF 18, Dimension ii	Evaluation
<b>Une tarification adaptée rend le registre financièrement soutenable.</b>	A – Le total des frais et droits d'enregistrement perçus est supérieur aux frais de fonctionnement du registre.
	<b>B – Le total des frais et droits d'enregistrement perçus représente plus de 90% des frais de fonctionnement du registre.</b>
	C – Le total des frais et droits d'enregistrement perçus représente entre 50% et 90% des frais de fonctionnement du registre.
	D – Le total des frais et droits d'enregistrement perçus représente moins de 50% des frais de fonctionnement du registre.

IGF 18, Dimension iii	Evaluation
<b>L'investissement en capital dans le système d'enregistrement des droits fonciers est suffisant</b>	A – Le niveau d'investissement en capital pour l'enregistrement des droits fonciers assure la durabilité du système qui reste néanmoins accessible aux pauvres.
	B – L'investissement en capital pour l'enregistrement des droits fonciers est significatif mais insuffisant pour assurer la durabilité du système à moyen et long terme, bien qu'il reste accessible aux pauvres.
	<b>C – L'investissement en capital pour l'enregistrement des droits fonciers est significatif mais insuffisant pour assurer la durabilité du système. De plus les pauvres n'ont qu'un accès limité.</b>
	D – Il y a peu ou pas d'investissement en capital dans le système pour l'enregistrement des droits fonciers.

**IGF-19. Transparence:** Les frais et droits d'enregistrement sont déterminés et collectés de façon transparente.

IGF 19, Dimension i	Evaluation
<b>La liste des frais et droits d'enregistrement est accessible au public.</b>	A – Une liste claire des frais et droits d'enregistrement pour les différents services est mise à la disposition du public et des reçus sont remis aux usagers pour toutes les transactions.
	<b>B – Une liste claire des frais et droits d'enregistrement pour les différents services n'est pas mise à la disposition du public, mais des reçus sont remis aux usagers pour toutes les transactions.</b>
	C – Une liste claire des frais et droits d'enregistrement pour les différents services est mise à la disposition du public mais aucun reçu n'est remis aux usagers pour aucune transaction.
	D – Une liste claire des frais et droits d'enregistrement pour les différents services n'est pas mise à la disposition du public et aucun reçu n'est remis aux usagers pour aucune transaction.

**Les paiements informels sont découragés.**

A – Des mécanismes pour repérer les comportements illégaux des employés sont utilisés dans chaque administration foncière et les mesures nécessaires sont prises rapidement pour tous les cas détectés.

B – Des mécanismes pour repérer les comportements illégaux des employés sont utilisés dans chaque administration foncière mais les mesures nécessaires ne sont pas prises systématiquement ou rapidement pour tous les cas détectés.

**C – Des mécanismes pour repérer les comportements illégaux des employés ne sont utilisées que dans certaines administrations foncières.**

D – Dans une large mesure, il n'y a pas de mécanismes pour repérer les comportements illégaux des employés.

**IGF-20. Assignment des responsabilités:** Les responsabilités concernant la gestion des conflits à différents niveaux sont clairement définies, en accord avec les pratiques, les entités pertinentes sont légalement compétentes, et il peut être fait appel des décisions.

<b>IGF 20, Dimension i</b>	<b>Evaluation</b>
<b>Des mécanismes de résolution des conflits sont accessibles au public.</b>	<p><b>A – Des institutions pour la résolution des conflits en première instance sont accessibles au niveau local dans une majorité de collectivités/communautés.</b></p> <p>B – Des institutions pour la résolution des conflits en première instance sont accessibles au niveau local dans moins de la moitié des collectivités/communautés. Lorsque ces institutions ne sont pas accessibles, des institutions informelles remplissent cette fonction d'une façon qui est localement reconnue.</p> <p>C – Des institutions pour la résolution des conflits en première instance sont accessibles au niveau local dans moins de la moitié des collectivités/communautés mais lorsque ces institutions ne sont pas accessibles, il n'existe pas d'institutions informelles pour remplir cette fonction ou les institutions informelles ne peuvent pas le faire d'une façon qui soit localement reconnue.</p> <p>D – Moins du quart des collectivités/communautés ont des institutions formellement autorisées à résoudre les conflits et diverses institutions informelles peuvent être disponibles dans le reste des collectivités/communautés.</p>

<b>IGF 20, Dimension ii</b>	<b>Evaluation</b>
<b>Les décisions prises dans le cadre de systèmes informels ou communautaires pour la résolution des conflits sont reconnues.</b>	<p>A – Il existe un système informel ou s'appuyant sur la communauté qui résout les conflits de façon équitable. Les décisions prises par ce système ont une certaine reconnaissance dans le système judiciaire formel ou le système formel de résolution administrative des conflits.</p> <p>B – Il existe un système informel ou s'appuyant sur la communauté qui résout les conflits de façon équitable mais les décisions prises par ce système ne sont que peu ou pas reconnus par le système judiciaire formel ou le système formel de résolution administrative des conflits.</p> <p><b>C – Il existe un système informel ou s'appuyant sur la communauté qui résout les conflits mais pas toujours de façon équitable. Les décisions prises par ce système ne sont que peu ou pas reconnus par le système judiciaire formel ou le système formel de résolution administrative des conflits.</b></p> <p>D – Il existe un système informel ou s'appuyant sur la communauté qui résout les conflits mais pas toujours de façon équitable. Les décisions prises par ce système sont reconnues par le système judiciaire formel ou le système formel de résolution administrative des conflits.</p>

**IGF 20, Dimension iii** **Evaluation**

**Il n'y a pas d'affectation claire des responsabilités pour la résolution des conflits.**

A – Il n'y a pas de voie parallèle pour la résolution des conflits. Si des voies parallèles existent, les responsabilités sont clairement assignées et largement connues et des règles explicites pour passer d'une voie à l'autre sont en place pour minimiser les comportements opportunistes ( i.e. en « misant » sur une institution, puis sur une autre).

**B – Il existe des voies parallèles pour la résolution des conflits mais un même cas ne peut être examiné en parallèle dans différents canaux. Les éléments de preuves et les décisions peuvent être partagés entre les institutions pour minimiser les comportements opportunistes (i.e. en « misant » sur une institution, puis sur une autre).**

C – Il existe des voies parallèles pour la résolution des conflits et un même cas peut être examiné en parallèle dans différents canaux. Les éléments de preuves et les décisions peuvent être partagés mais au cas par cas.

D – Il existe des voies parallèles pour la résolution des conflits ; un même cas peut être examiné en parallèle dans différents canaux ; et il n'y a pas de partage d'information.

**IGF 20, Dimension iv** **Evaluation**

**Il existe une procédure pour faire appel des décisions portant sur les conflits fonciers.**

A – Une procédure existe pour faire appel des décisions portant sur les conflits fonciers. Le coût et le temps de la procédure sont raisonnables.

B – Une procédure existe pour faire appel des décisions portant sur les conflits fonciers. Le coût de la procédure est élevé mais les conflits sont résolus dans un temps raisonnable.

**C – Une procédure existe pour faire appel des décisions portant sur les conflits fonciers mais le coût et le temps nécessaires sont élevés.**

D – Il n'existe pas de procédure pour faire appel des décisions portant sur les conflits fonciers.

**IGF-21. Peu de conflits en attente de résolution :** Le pourcentage de terrains concernés par un conflit en attente de résolution est faible et en décroissance.

**IGF 21, Dimension i** **Evaluation**

**Les conflits fonciers constituent une faible proportion des cas traités par le système légal et formel**

A – Les conflits fonciers constituent moins de 10 % des cas traités par les tribunaux dans le système légal formel.

**B – Les conflits fonciers constituent entre 10 % et 30 % des cas traités par les tribunaux dans le système légal formel.**

C – Les conflits fonciers constituent entre 30 % et 50 % des cas traités par les tribunaux dans le système légal formel.

D – Les conflits fonciers constituent plus de 50 % des cas traités par les tribunaux dans le système légal formel.

**IGF 21, Dimension ii** **Evaluation**

**Le temps de résolution des conflits dans le système formel est raisonnable.**

A – Pour les conflits liés au foncier, une décision de première instance est prononcée en un an ou en moins dans plus de 90 % des cas.

B – Pour les conflits liés au foncier, une décision de première instance est prononcée en un an ou en moins dans 70 % à 90 % des cas.

C – Pour les conflits liés au foncier, une décision de première instance est prononcée en un an ou en moins dans 50 % à 70 % des cas.

**D – Pour les conflits liés au foncier, une décision de première instance est prononcée en un an ou en moins dans moins de 50 % des cas.**

**Il existe peu de conflits fonciers de longue date.**

A – La proportion de conflits fonciers de longue date est inférieure à 5 % du total des conflits fonciers en instance de résolution.

B – La proportion de conflits fonciers de longue date est comprise entre 5 % et 10 % du total des conflits fonciers en instance de résolution.

**C – La proportion de conflits fonciers de longue date est comprise entre 10 % et 20 % du total des conflits fonciers en instance de résolution.**

D – La proportion de conflits fonciers de longue date est supérieure à 20 % du total des conflits fonciers en instance de résolution.

MODULE ADDITIONNEL  
ACQUISITION FONCIERE A GRANDE ECHELLE

AFGE 1	Evaluation
<i>La plupart des terrains forestiers est cartographiée et les droits sont inscrits</i>	A – Plus de 70% de la superficie des terrains forestiers ont leurs frontières délimitées et levées ainsi que les réclamations associées enregistrées.
	B – 40 – 70 % de la superficie des terrains forestiers ont leurs frontières délimitées et levées ainsi que les réclamations associées enregistrées.
	<b>C – 10 – 40 % de la superficie des terrains forestiers ont leurs frontières délimitées et levées ainsi que les réclamations associées enregistrées.</b>
	D – Moins de 10% de la superficie des terrains forestiers ont leurs frontières délimitées et levées ainsi que les réclamations associées enregistrées.
AFGE 2	Evaluation
<i>L'acquisition de terres génère peu de conflits et ces questions sont traitées rapidement et de manière transparente</i>	A – Les conflits liés aux droits d'utilisation ou de propriété, et directement ou indirectement liés à l'acquisition de terrains, sont rares (moins de 5% de la superficie des terres rurales touchées) et l'émergence de conflits sont traités rapidement et de manière transparente.
	B – Les conflits liés aux droits d'utilisation ou de propriété, et directement ou indirectement liés à l'acquisition de terrains, sont rares (moins de 5% de la superficie des terres rurales touchées), mais le processus de résolution des conflits est lente et manque de transparence.
	C – Les conflits liés aux droits d'utilisation ou de propriété, directement ou indirectement liés à l'acquisition des terres sont relativement fréquentes (plus de 5% de la superficie des terres rurales touchées), mais l'émergence de conflits sont traités rapidement et de manière transparente.
	<b>D – Les conflits liés aux droits d'utilisation ou de propriété, directement ou indirectement liés à l'acquisition des terres sont relativement fréquentes (plus de 5% de la superficie des terres rurales touchées) et l'incapacité à régler ces conflits rapidement et dans une manière transparente entraînent des litiges dont la résolution est très longue.</b>
AFGE 3	Evaluation
<i>Les restrictions sur l'utilisation des terres sur les parcelles rurales peuvent généralement être identifiées</i>	A – Les restrictions d'utilisation des terres applicable à toute parcelle donnée de l'espace rural peuvent être déterminées sans ambiguïté sur site pour les terrains occupés par plus de 70 % de la population.
	B – Les restrictions d'utilisation des terres applicable à toute parcelle donnée de l'espace rural peuvent être déterminées sans ambiguïté sur site pour les terrains occupés par 40 – 70 % de la population.
	<b>C – Les restrictions d'utilisation des terres applicable à toute parcelle donnée de l'espace rural peuvent être déterminées sans ambiguïté sur site pour les terrains occupés par 10 – 40 % de la population.</b>
	D – Les restrictions d'utilisation des terres applicable à toute parcelle donnée de l'espace rural peuvent être déterminées sans ambiguïté sur site pour les terrains occupés par moins de 10 % de la population.

**AFGE 4****Evaluation**

*Les institutions publiques impliquées dans l'attribution des terrains interviennent de manière claire et cohérente.*

- A – Les institutions qui font la promotion, orientent ou font l'acquisition de terrains à des fins d'intérêt pour cette étude fonctionnent selon des directives claires et ont des normes élevées de comportement éthique qui sont appliqués de façon cohérente. Leurs comptes sont régulièrement audités et les résultats sont mis à la disposition du public (par exemple pour un débat parlementaire).
- B – Les institutions qui font la promotion, orientent ou font l'acquisition des terrains à des fins d'intérêt pour cette étude ont des normes élevées de comportement éthique qui sont mises en œuvre de manière cohérente et leurs comptes vérifiés régulièrement mais les résultats ne sont pas disponibles pour le public.
- C – Les institutions qui font la promotion, orientent ou font l'acquisition des terrains à des fins d'intérêt pour cette étude ont des normes claires de la performance éthique, mais la mise en œuvre est variable et les comptes ne sont pas soumis à des audits réguliers.**
- D – Les normes de performance éthique pour les institutions qui font la promotion, orientent ou font l'acquisition des terrains à des fins d'intérêt pour cette étude ne sont pas clairement définies et leurs comptes ne sont pas vérifiés régulièrement.

**AFGE 5****Evaluation**

*Les incitations en faveur des investisseurs sont claires, transparentes and cohérentes.*

- A – Les mesures incitatives pour les investisseurs sont clairement définies dans la Loi ou les règlements, sont homogènes et stables dans le temps, et appliquées de manière équitable et transparente.
- B – Il existe des dispositions écrites dans la loi ou des règlements concernant les incitations pour les investisseurs, mais des changements fréquents (c.à.d. une prévisibilité limitée) ne garantissent pas leur application cohérente dans l'avenir.**
- C – Il existe des dispositions écrites mais qui sont peu claires dans la législation ou la réglementation relative aux incitations pour les investisseurs et leur applicabilité doit être négociée au cas par cas d'une façon qui est souvent discrétionnaire.
- D – Il n'existe pas de dispositions écrites dans la loi ou des règlements concernant les incitations pour les investisseurs.

**AFGE 6****Evaluation**

*Les mécanismes de partage des bénéfices pour les investissements agricoles (cultures vivrières, bio – carburants, foresterie, conservation) sont régulièrement utilisés et appliqués en toute transparence.*

- A – Des mécanismes pour permettre au public d'obtenir des bénéfices de l'investissement (ou de l'investisseur) autres que la compensation (par exemple, écoles, routes, etc.) sont régulièrement utilisés et appliqués de manière transparente fondés sur une réglementation claire.
- B – Des mécanismes pour permettre au public d'obtenir des bénéfices de l'investissement (ou de l'investisseur) autres que la compensation (par exemple, écoles, routes, etc.) sont appliqués de manière transparente, mais pas toujours utilisés.
- C – Des mécanismes pour permettre au public d'obtenir des bénéfices de l'investissement (ou de l'investisseur) autres que la compensation (par exemple, écoles, routes, etc.) sont rarement utilisés ou appliqués de façon discrétionnaire.**
- D – Des mécanismes pour permettre au public d'obtenir des bénéfices de l'investissement (ou la partie d'investissement) autres que la compensation (par exemple, écoles, routes, etc.) ne sont pas utilisés ou non appliqués de manière transparente.

**AFGE 7****Evaluation**

*Il existe des négociations directes et transparentes entre les détenteurs de droits et les investisseurs.*

- A – Les décisions finales sur l'acquisition de terrains pour les investissements à grande échelle sont faites entre les ayants droit concernés et les investisseurs; le rôle du gouvernement se limite à vérifier la conformité à la réglementation applicable, qui se fait de manière transparente et avec des délais précis.
- B – Les décisions finales sont prises dans des négociations directes, mais un processus non transparent et souvent discrétionnaire pour l'obtention de l'approbation est requis.
- C – Le transfert des droits d'utilisation ou de propriété sur les terres pour les investissements à grande échelle nécessite l'acquisition préalable de ces droits par l'État qui suit un processus clair, transparent, et assortis de délais avec le pouvoir de décision clairement attribué.**
- D – L'expropriation des terres par l'Etat est nécessaire et le processus est trouble.

**AFGE 8****Evaluation**

*Des informations suffisantes sont collectées auprès des investisseurs pour apprécier dans quelle mesure les projets sont souhaitables sur les terrains domaniaux/ communautaires*

- A – Les investisseurs sont toujours tenus de fournir des informations exhaustives sur l'historique de l'entreprise ainsi que des analyses financières et techniques suffisantes pour évaluer la viabilité et les avantages du projet. ;
- B – Les investisseurs sont toujours tenus de fournir des informations exhaustives soit sur l'historique de l'entreprise ou sur les analyses financières/ techniques (mais pas les deux) qui sont suffisantes pour évaluer la viabilité et les avantages du projet. Les investisseurs sont tenus de fournir des informations significatives, mais ce n'est pas toujours suffisant pour évaluer dans quelles mesures le projet est souhaitable.**
- C – Les investisseurs sont toujours tenus de fournir des informations sur l'historique de l'entreprise ou les analyses financière / technique, mais cette information n'est pas suffisante pour évaluer la viabilité et les avantages du projet.
- D – Les informations demandées aux investisseurs ne sont pas systématiques et généralement insuffisantes pour évaluer la viabilité et les avantages du projet.

**AFGE 9****Evaluation**

*Pour les cas d'acquisition de terrains domaniaux ou communautaires, les investisseurs fournissent les informations requises et cette information est accessible au public.*

- A – Les investisseurs fournissent tous les renseignements exigés d'eux et – sous réserve de limites raisonnables en matière de confidentialité – cette information est accessible au public.
- B – Les investisseurs fournissent certains renseignements exigés d'eux et – sous réserve des limites raisonnables en matière de confidentialité – cette information est accessible au public.
- C – Les investisseurs fournissent certains ou tous les renseignements exigés d'eux, mais cette information n'est pas accessible au public**
- D - Les investisseurs ne fournissent pas les informations requises de leur part.

**AFGE 10****Evaluation**

*Les dispositions contractuelles relatives à l'acquisition de terrains communautaires ou publics sont tenues par la loi de mentionner explicitement la manière dont les avantages et les risques seront partagés.*

- A – Les contrats doivent préciser les arrangements pour le partage des risques et des bénéfices qui sont compris et acceptés par toutes les parties.
- B – Les contrats doivent préciser les arrangements concernant le partage des bénéfices ou des risques (mais pas les deux) qui sont compris et acceptés par toutes les parties.
- C – Les contrats doivent préciser les arrangements concernant le partage des bénéfices et des risques, mais sont mal compris ou peu acceptés par toutes les parties.
- D – Les contrats n'ont pas besoin de spécifier les arrangements que ce soit concernant le partage des risques ou des bénéfices.**

**AFGE 11****Evaluation**

*La procédure pour obtenir l'approbation d'un projet, au niveau duquel elle est requise, est relativement courte.*

A – Dans la plupart des cas, les documents relatifs à la demande d'investissement sont examinés et reçoivent une réponse dans les 3 mois suivant la date de soumission.

B – Dans la plupart des cas, les documents relatifs à la demande d'investissement sont examinés et reçoivent une réponse dans les 6 mois suivant la date de soumission.

C – Dans la plupart des cas, les documents relatifs à la demande d'investissement sont examinés et reçoivent une réponse dans les 9 mois suivant la date de soumission.

**D – Dans la plupart des cas, les documents relatifs à la demande d'investissement sont examinés et reçoivent une réponse plus de 9 mois suivant la date de soumission.**

**AFGE 12****Evaluation**

*Les exigences sociales pour les investissements à grande échelle dans l'agriculture sont clairement définies et mis en œuvre.*

A – Les exigences concernant les mesures de régulation sociales pour les investisseurs sont clairement documentées et définies (par exemple, avec des détails concernant les procédures spécifiques et les éléments de l'évaluation), comprennent des dispositions pour l'évaluation et l'atténuation des effets directs et indirects, et sont systématiquement mises en œuvre.

**B – Les exigences concernant les mesures de régulation sociales pour les investisseurs sont clairement documentées et définies (par exemple, avec des détails concernant les procédures spécifiques et les éléments de l'évaluation) et appliqués de façon cohérente, mais ne comprennent pas de dispositions pour l'évaluation et l'atténuation des effets directs et indirects.**

C – Les exigences concernant les mesures de régulation sociales pour les investisseurs sont clairement documentées et définies (par exemple, avec des détails concernant les procédures spécifiques et les éléments de l'évaluation), mais sont appliquées de manière discrétionnaire.

D – Les exigences concernant les mesures de régulation sociales pour les investisseurs sont clairement documentées et définies.

**AFGE 13****Evaluation**

*Les exigences environnementales pour les investissements agricoles à grande échelle sont clairement définies et mises en œuvre.*

**A – Les exigences concernant les mesures de régulation environnementales pour les investisseurs sont clairement documentées et définies (par exemple, avec des détails concernant les procédures spécifiques et les éléments de l'évaluation), comprennent des dispositions pour l'évaluation et l'atténuation des effets directs et indirects, et sont systématiquement mises en œuvre.**

B – Les exigences concernant les mesures de régulation environnementales pour les investisseurs sont clairement documentées et définies (par exemple, avec des détails concernant les procédures spécifiques et les éléments de l'évaluation) et appliqués de façon cohérente, mais ne comprennent pas de dispositions pour l'évaluation et l'atténuation des effets directs et indirects.

C – Les exigences concernant les mesures de régulation environnementales pour les investisseurs sont clairement documentées et définies (par exemple, avec des détails concernant les procédures spécifiques et les éléments de l'évaluation), mais sont appliquées de manière discrétionnaire.

D – Les exigences concernant les mesures de régulation environnementales pour les investisseurs sont clairement documentées et définies.

**AFGE 14** *Evaluation*

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

A – Des procédures pour couvrir **entièrement** les aspects économiques, sociaux et environnementaux sont en place et sont effectivement appliquées.

**B – Des procédures pour couvrir en partie les aspects économiques, sociaux et environnementaux sont en place et sont effectivement appliquées.**

C – Des procédures pour couvrir entièrement les aspects économiques, sociaux et environnementaux sont en place mais ne sont pas mis en œuvre efficacement.

D – Des procédures donnent au mieux une couverture partielle des aspects économiques, sociaux et environnementaux et ne sont pas mises en œuvre efficacement.

**AFGE 15** *Evaluation*

*La conformité avec les mesures de régulation liées à l'investissement agricole est vérifiée*

A – Les organismes gouvernementaux responsables font le suivi des accords pour vérifier la conformité et prennent toujours des mesures raisonnables en cas de non-conformité.

B – Les organismes gouvernementaux responsables font le suivi des accords pour vérifier la conformité et, sur une base discrétionnaire, prennent des mesures raisonnables en cas de non-conformité.

C – Les organismes gouvernementaux responsables font le suivi des accords pour vérifier la conformité mais ne prennent pas les mesures raisonnables en cas de non-conformité.

**D – Les organismes gouvernementaux responsables ne font pas le suivi des accords pour vérifier la conformité.**

**AFGE 16** *Evaluation*

*Il existe des voies pour engager des plaintes si les investisseurs agricoles ne se conforment pas aux exigences.*

A – Il y a un processus clair par lequel les parties affectées ou le grand public peuvent déposer des plaintes concernant le respect des mesures de régulation par les investisseurs. Les mécanismes pour les traiter équitablement et rapidement sont en place et appliqués de façon cohérente.

B – Il y a un processus clair par lequel les parties affectées ou le grand public peuvent déposer des plaintes concernant le respect des mesures de régulation par les investisseurs. Les mécanismes pour les traiter équitablement et rapidement sont en place, mais ne sont pas toujours mis en œuvre.

**C – Il existe un processus par lequel les parties affectées ou le grand public peuvent déposer des plaintes concernant le respect des mesures de régulation par les investisseurs, mais les mécanismes pour les traiter équitablement et rapidement ne sont pas en place.**

D – Il n'y a pas de processus clair par lequel les parties affectées ou le grand public peuvent déposer des plaintes concernant le respect des mesures de régulation par les investisseurs.

## 1. Les régimes et les tenures fonciers Malagasy

La reconnaissance, légale et coutumière, de l'éventail des droits fonciers (non seulement la propriété mais aussi l'occupation, l'usage et les droits secondaires et délégués), est un élément clé de la gouvernance foncière. Lorsque les droits ne sont pas reconnus ou appliqués, et quand certaines formes d'occupation, de tenure, ou de statuts sont encore sujets au flou et à l'insécurité, cela pourrait accroître le potentiel de conflits, et d'agir comme un frein pour les investissements fonciers. L'ambiguïté quant à savoir qui détient les droits peut réduire les transactions, et bloquer le transfert des terres à des usages plus efficaces.

Par ailleurs, comme les différents régimes fonciers (droits coutumiers et moderne collectifs et individuels) coexistent dans les différentes régions du pays, établir une cohérence entre les droits existants est nécessaire pour reconnaître la diversité des droits détenus par les individus et les groupes, y compris les droits secondaires si cela s'applique. Il est également important que le cadre juridique soit en mesure de s'adapter aux changements dans les pratiques foncières pour faire en sorte que le légal reconnaisse ce qui est considéré comme informel mais qui est la norme reconnue et utilisée par le plus grand nombre. Pour les tenures communautaires, il faut évaluer l'existence et la pertinence des règlements pour accompagner l'individualisation de la possession et la façon dont les groupes d'utilisateurs peuvent s'organiser, concevoir et appliquer des règles internes.

Les régimes fonciers Malagasy du temps de la royauté (XVI<sup>ème</sup> – 1896) étaient construits autour d'un principe central : la terre et le royaume appartiennent au souverain. Les sujets disposent du droit de jouissance et d'usage sur les terres tout en payant plusieurs taxes et impôts liés à l'occupation, la rente et les récoltes agricoles. Par exemple, le *santa – bary* (première récolte) était dédié au souverain. La délimitation des exploitations était souvent communautaire, clanique ou familiale. Les droits d'usage et d'occupation étaient héréditaires, nés de la notion de mise en valeur désignée sous quelques appellations : *solam – pangady* (ou droit né du défrichage par la bêche), *maintimolaly* (droit né de l'apport régulier de cendre comme fertilisant)<sup>35</sup>.

Le système Torrens apporté par l'administration coloniale en 1896 s'est superposé à cette tenure coutumière. Les principes de ce système reposent sur un élément central : toutes les terres relèvent du domaine de l'Etat qui peut consentir à délivrer un droit de propriété individuel par le biais de l'immatriculation foncière, aboutissant à la délivrance d'un titre foncier ou d'un extrait cadastral. Tout terrain non immatriculé ou cadastré relève du domaine de l'Etat. Les tenures foncières préexistantes non formalisées par l'immatriculation sont administrativement « purgées ». Au mieux, un système de regroupement collectif dans des « réserves indigènes » d'usage collectif mais titrées au nom de l'Etat était instauré. Toutefois, l'Etat n'ayant pas réussi à immatriculer tout le territoire, le droit formel n'a pas réussi à supprimer complètement le système coutumier et les deux tenures coexistent.

A la suite de l'indépendance, le fond juridique de la présomption de domanialité a été maintenu. D'autres statuts liés à des vocations agricoles, d'aménagement ou de protection des ressources forestières étaient créés avec les mêmes constantes : l'Etat est le propriétaire et un ensemble de règles et de restrictions sont établies pour réguler la gestion collective de ces aires.

La réforme foncière de 2005 a remis à jour les notions de droits coutumiers nés de l'occupation de longue durée sur les terrains qui ne sont ni titrés ni cadastrés. Aussi, l'occupation est considérée comme une présomption de propriété privée, que le possesseur pourrait formaliser par un certificat foncier. Les typologies de la tenure foncière à Madagascar sont issues des croisements de ces différents régimes et statuts, collectifs et individuels, coutumiers et modernes, formels et informels, urbains et ruraux, anciens et récents.

<sup>35</sup> Littéralement *Solam – pangady* « dénudé ou défriché par la bêche », et *maintimolaly* « noirci par les cendres » (les cendres, mélangés à d'autres matières, constituaient jadis un fertilisant très prisé)

## 2. Synthèse des notations

IGF	Dimension	Notes
<b>IGF-1. Reconnaissance du continuum des droits fonciers :</b> La loi reconnaît divers droits fonciers individuels et collectifs (y compris les droits secondaires des groupes vulnérables tels que les orphelins, les veufs, les personnes âgées et les femmes).		
<b>1 i</b>	<b>Les droits fonciers en zone rurale sont reconnus.</b> Le cadre juridique (droit moderne ou droit coutumier) reconnaît les droits de plus de 90 % de la population rurale	<b>A</b>
<b>1 ii</b>	<b>Les droits fonciers en zone urbaine sont reconnus.</b> Le cadre juridique (droit moderne ou droit coutumier) reconnaît les droits de 50 % à 70 % de la population urbaine.	<b>C</b>
<b>1 iii</b>	<b>Les droits collectifs en zone rurale sont reconnus.</b> La tenure foncière de la plupart des groupes en zone rurale est reconnue par la loi mais l'organisation interne et la représentation légale des groupes/ communautés n'est pas régulée.	<b>B</b>
<b>1 iv</b>	<b>Les droits collectifs en zone urbaine sont reconnus.</b> La tenure foncière des groupements informels dans les zones urbaines n'est pas reconnue par la loi	<b>D</b>
<b>1 v.a</b>	<b>Il existe des procédures financièrement abordables pour l'individualisation de la tenure coutumière.</b> La loi ne permet pas l'individualisation partielle ou totale de la propriété ou de l'usage de la terre pour ceux qui possèdent des droits fonciers sous un régime coutumier/ communautaire.	<b>D</b>
<b>1 v.b</b>	<b>Il existe des procédures financièrement abordables pour l'individualisation de la tenure collective formelle.</b> La loi permet, si c'est pertinent, l'individualisation partielle ou totale de la propriété ou de l'usage de la terre pour ceux qui possèdent des droits fonciers sous un régime collectif. Les procédures sont financièrement abordables, clairement décrites, comportent des garde-fous, et sont respectées.	<b>A</b>
<b>IGF 2. Respect des droits fonciers:</b> Les droits reconnus par la loi sont respectés (y compris les droits secondaires ainsi que les droits des minorités et des femmes)		
<b>2 i</b>	<b>La plupart des terrains communautaires ou coutumiers sont cartographiés et les droits enregistrés</b> Les frontières de moins de 10 % des terrains communautaires ou coutumiers ont été délimités/bornés et les droits revendiqués sont enregistrés	<b>D</b>
<b>2 ii</b>	<b>Les propriétés individuelles en zone rurale sont enregistrées.</b> Moins de 50 % des propriétés individuelles en zone rurale sont enregistrées.	<b>D</b>
<b>2 iii</b>	<b>Les propriétés individuelles en zone urbaine sont enregistrées</b> Entre 50 % et 70 % des propriétés individuelles en zone urbaine sont enregistrées	<b>C</b>
<b>2 v</b>	<b>La législation régleme de façon adaptée la gestion de la propriété commune</b> La propriété commune/ collective est reconnue et il existe des indications claires dans la loi pour la gestion et la maintenance des propriétés/parties communes/collectives.	<b>A</b>
<b>2 vi</b>	<b>La perte de droit consécutive à une modification de l'usage du sol donne lieu à indemnisation.</b> Lorsque des droits sont perdus consécutivement à un changement dans l'usage du sol (en dehors d'un processus légal d'expropriation), une indemnisation financière ou en nature est payée mais ne permet pas aux personnes concernées de continuer à disposer d'actifs comparables ni de maintenir leur statut économique et social antérieur.	<b>C</b>

**IGF-3. Mécanismes de reconnaissance des droits :** La définition des droits fonciers, leur allocation et les procédures pour leur enregistrement sont en accord avec les pratiques sur le terrain. Lorsque ce n'est pas le cas, il existe des mécanismes de mise en cohérence qui sont financièrement abordables et appliqués de façon non-décrétionnaire.

<b>3 i</b>	<b>Des types de preuve non écrites peuvent être utilisés pour prouver la légitimité des droits de propriété</b>	
	La pleine reconnaissance des droits de propriété peut être établie, avec certains documents (par exemple des reçus fiscaux ou un papier attestant une vente informelle) combinés avec des preuves ne nécessitant pas la présentation de documents écrits. Les preuves non-écrites ont une force probante inférieure aux documents écrits présentés.	<b>C</b>
<b>3 ii</b>	<b>Les occupations/ possessions de long terme non contestées peuvent être reconnues ou formalisées</b>	
	La loi reconnaît les occupations/ possessions de long terme qui ne sont pas contestées. Ceci est valable à la fois pour les terrains domaniaux et privés bien que des règles différentes puissent être appliquées.	<b>A</b>
<b>3 vi</b>	<b>Il existe un processus transparent et efficace pour formaliser les occupations/possessions</b>	
	Il existe un processus clair pour reconnaître formellement les occupations/ possessions mais ce processus n'est pas mis en œuvre efficacement de façon transparente et non-décrétionnaire.	<b>B</b>

### 3. Synthèse des analyses et discussions des panelistes

**IGF-1. Reconnaissance du continuum des droits fonciers :** La loi reconnaît divers droits fonciers individuels et collectifs (y compris les droits secondaires des groupes vulnérables tels que les orphelins, les veufs, les personnes âgées et les femmes).

#### 1.i Les droits fonciers en zone rurale sont reconnus.

A – Le cadre juridique (droit moderne ou droit coutumier) reconnaît les droits de plus de 90 % de la population rurale.

**Discussions :** la législation foncière ne fait pas de discrimination entre les groupes sociaux ou les individus qui sont théoriquement égaux en droit (constitution). Toutefois, la reconnaissance ou l'application des droits dépend du statut ou de la nature juridique du support foncier sur lequel les droits sont revendiqués. La législation reconnaît trois types de statuts sur lesquels la reconnaissance des différents droits (propriété, usage, occupation) varie.

En valorisant les informations fournies par les notes contextuelles, le panel a procédé à l'élaboration d'un tableau croisé en fonction des statuts des terres existants pour pouvoir ressortir la notation adéquate.

Statut	Composantes	Possibilité de reconnaissance des droits		
		Propriété	Usage	Occupation
Terrains domaniaux	Domaine public	Non	Oui (1)	Oui
	Terrains titrés au nom de l'Etat	Oui (2)	Oui	Oui
	Terrains vacants et sans maître	Oui (3)	Oui	Oui
	Domaine forestier de l'Etat	Non	Non	Oui
Propriétés privées	Propriétés privées titrées	Oui (4)	Oui (5)	Oui
	Terrains titrés au nom d'anciens colons	Oui (6)	Précaire	Précaire
	Propriétés privées certifiées	Oui	Oui	Oui
	PPNT non – certifiées	Oui	Oui	Oui
Statut spécifique	Terrains à vocation d'aménagement (AMVR, ZAF)	Non (7)	Oui	Oui

<i>Aires protégées</i>	Non	Oui (8)	Oui
<i>Pâturage</i>	Non (9)	Oui	Oui

### Commentaires des membres du panel

- (1) Autorisation d'occupation temporaire
- (2) Par le biais de la prescription acquisitive (pour une occupation paisible au – delà d'une durée de 20 ans), de l'achat, de la dotation à la Commune.
- (3) Par voie d'immatriculation individuelle ou collective (opération cadastrale)
- (4) Le droit de propriété peut être éteint suite à l'absence de mise en valeur par le propriétaire. Les textes prévoient dans ce sens (a) la sanction pour abus de propriété et la prescription extinctive (Ordonnance 74 – 021) et (b) la prescription acquisitive (ordonnance 60 – 146)
- (5) Malgré le droit de propriété (incluant l'usus ou droit de l'usage), l'usage peut faire l'objet de restriction selon la vocation d'aménagement de la parcelle.
- (6) La procédure de prescription acquisitive est mise à la disposition des paysans. Elle est pourtant longue, trop chère et aboutissement rarement à l'immatriculation au nom du paysan.
- (7) La propriété des ZAF et AMVR reste inscrite au nom de l'Etat.
- (8) L'usage et l'occupation sont seulement reconnus dans les zones d'usage et d'occupation contrôlés pour les anciennes AP. Les droits sont variables selon les 6 catégories dans les nouvelles aires protégées (NAP).
- (9) Classés comme statut spécifique et en attente d'une législation moderne adéquate en cours de conception, les pâturages sont régis par les droits coutumiers. Les territoires pastoraux ne peuvent être pour l'instant ni titrés ni certifiés.

Suite à l'analyse des statuts dans lesquels les droits sont reconnus, ainsi que l'importance et l'étendue de ces statuts sur le territoire national, les membres du panel ont constaté que finalement les statuts sur lesquels les droits ne peuvent être reconnus représentent une faible portion comparés à ceux sur lesquels les droits (ou l'un deux) peuvent être reconnus. Le panel a décidé de donner la **note A**.

**IGF-1. Reconnaissance du continuum des droits fonciers :** La loi reconnaît divers droits fonciers individuels et collectifs (y compris les droits secondaires des groupes vulnérables tels que les orphelins, les veufs, les personnes âgées et les femmes).

#### 1.ii Les droits fonciers en zone urbaine sont reconnus.

*C – Le cadre juridique (droit moderne ou droit coutumier) reconnaît les droits de 50 % à 70 % de la population urbaine.*

#### Discussions :

Pareil que pour IGF 1.i, le panel a procédé à la revue des différents droits par rapport aux statuts des terrains présents en zone urbaine, selon le tableau ci-dessous.

Statuts	Propriété	Usage	Occupation
Domaine public	Non (1)	Sous réserve de contrat	Temporaire
<b>Terrains domaniaux</b>			
Terrains titrés au nom de l'Etat	Sous réserve de transaction (2)	Sous réserve de transaction	Oui
Occupations informelles sur les terrains titrés au nom de l'Etat	Non (3)	Précaire	Précaire
<b>Propriétés privées</b>			
Propriétés privées titrées	Oui (4)	Oui	Oui
Propriétés privées certifiées	Oui	Oui	Oui
Copropriété en appartement	Oui	Oui	Oui (5)
Propriétés privées non – certifiées	Oui	Oui	Oui
Occupations informelles sur les propriétés titrées	Non (6)	Précaire	Précaire

### Commentaires des membres du panel

- (1) Les réserves et les emprises des routes nationales ou voies rapides ne sont pas respectées et des habitations ou commerces s'y installent.
- (2) Quelquefois, des transactions informelles avec des acquéreurs privés sont engagées par quelques uns des responsables de l'institution publique affectataire (ministère, université, etc.). La vente n'est pas enregistrée et les mutations ne sont pas inscrites.
- (3) La prescription acquisitive est présentée comme une possibilité de régularisation, mais est longue, complexe et aboutit rarement à l'attribution de titre aux occupants des terrains titrés au nom de l'Etat
- (4) Une grande proportion des titres fonciers suite à des transactions ne sont pas mis à jour
- (5) Par voie de location ou vente – location
- (6) Ce sont souvent des familles de la couche sociale défavorisée et non – instruite qui sont concernées par les occupations informelles. Sans connaissance de la Loi, et sans moyens financiers, elles n'engagent aucune procédure de prescription malgré une installation de plusieurs années. L'expulsion apparaît toujours comme issue finale de leur installation.

En partant des différents statuts des terres, il apparaît que les droits de propriété ou d'occupation peuvent être difficilement reconnus sur les terrains domaniaux. Les occupants des terrains titrés au nom de l'Etat sont légalement dans une situation précaire, vu le caractère imprescriptible des terrains titrés au nom de l'Etat. Ces occupants, en situation illégale, ne disposent pas de sécurité même si la régularisation par la vente par l'Etat est possible. En effet, sans moyens financiers<sup>36</sup> et sans droit de préemption né de l'occupation, l'Etat peut attribuer le terrain au plus offrant.

Du fait de la rareté des mutations, les informations sur les titres en milieu urbain ne correspondent plus aux occupations réelles sur terrain. L'occupation de longue durée, effectuée par un tiers sur une propriété privée titrée en vacance ou sans mise en valeur, peut aussi théoriquement faire l'objet d'une prescription acquisitive. Ces procédures sont tellement longues que dans la pratique, très peu aboutissent à des titres au nom de l'occupant. Dans les deux sens, ni l'occupant informel ni le propriétaire avec un titre non – actualisé ne sont en situation de sécurité. Fréquemment, ces « squatterisations » entraînent souvent des conflits fonciers dont la portée pourrait concerner l'échelle d'un Fokontany (une centaine de ménages) dont l'issue aboutit la plupart du temps à l'expulsion massive. Ces cas sont régulièrement relayés par les médias de la capitale.

La reconnaissance et l'enregistrement des PPNT en milieu urbain par le certificat ou le titre foncier ont aussi été discutée par les membres du panel, dans le sens où la notion d'emprise des occupations est très floue. Parallèlement, les questions d'aménagement urbanistique et de restrictions se rajoutent aux réflexions sur les droits. Dans certaines zones à restriction, la notion de droits (abusus, usus, fructus) peut être incomplète même si la propriété est reconnue, les vocations de la zone font que certains usages ou occupations ne sont pas autorisés.

La considération de tous ces paramètres ramène ainsi au choix de l'indicateur C par le panel.

**IGF-1. Reconnaissance du continuum des droits fonciers :** La loi reconnaît divers droits fonciers individuels et collectifs (y compris les droits secondaires des groupes vulnérables tels que les orphelins, les veufs, les personnes âgées et les femmes).

#### 1.iii Les droits fonciers collectifs en zone rurale sont reconnus.

*B – La tenure foncière de la plupart des groupes en zone rurale est reconnue par la loi mais l'organisation interne et la représentation légale des groupes/ communautés ne sont pas régulées*

### Discussions

#### a. Tenures collectives formelles

- Le **droit de propriété collective** (terrains titrés ou certifiés en indivision au nom d'un groupe ou d'une fratrie) est reconnu par la loi selon l'article 64 de l'ordonnance n°60-146 du 03 octobre 1960

<sup>36</sup> Pour le cas d'Antananarivo – ville, le prix du terrain domaniale est de 10.000 Ar/m<sup>2</sup>, payable par tranche mais avec une échéance établie. Une fois l'échéance écoulée, les tranches payées ne sont pas remboursables mais le terrain peut être cédé à un tiers acquéreur.

relative au régime foncier de l'immatriculation et l'article 11 de la loi 2006 – 031 relative à la propriété privée non – titrée.

- Le **droit d'occupation et d'usage** est aussi reconnu pour certains statuts de terrains aménagés comme dans le cas des Zones d'Occupation Contrôlée (ZOC) et des zones d'usage contrôlé (ZUC) des aires protégées, les occupations dans les AMVR et les ZAF. Les usages autorisés et les restrictions sont formalisés par des contrats et des cahiers de charge signés par les communautés regroupées en association formelle (association des usagers de l'eau, Communautés locales de base) et le représentant déconcentré de l'Etat (ministère de l'agriculture ou des eaux et forêts).
- b. Par contre, les **tenures collectives informelles** (pâturage, terrains communautaires) ne disposent pas encore de texte de gestion formelle, la Loi sur les statuts spécifiques n'étant pas encore sortie. Ces espaces, avec les conventions sociales souvent non – écrites pour leur gestion, sont assimilés au domaine privé de l'Etat dans le cadre du droit positif. Les réflexions autour de la reconnaissance formelle des tenures collectives informelles portent sur (1) la pluralité des droits : il existe un faisceau de droits qui se superposent – le fait de prioriser l'un d'eux en droit absolu par la formalisation risque d'exclure les autres droits, (2) la constatation de l'emprise ou de la mise en valeur qui n'est pas permanente et la délimitation difficile de la superficie exacte, (3) la personnalité morale du groupe qui n'est pas reconnue sous sa forme traditionnelle mais doit se constituer en association formelle des éleveurs ou des usagers. La représentation légale du groupe n'est donc pas formalisée.

Suivant cette logique de réflexion mais aussi par élimination des autres notations proposées, les membres du panel ont décidé d'attribuer la note B. La formulation exacte de la notation étant dans le sens de « les tenures collectives en milieu rural ne sont pas toutes reconnues par la loi ».

**IGF-1. Reconnaissance du continuum des droits fonciers :** La loi reconnaît divers droits fonciers individuels et collectifs (y compris les droits secondaires des groupes vulnérables tels que les orphelins, les veufs, les personnes âgées et les femmes).

#### **1.iv Les droits fonciers collectifs en zone urbaine sont reconnus.**

*D – La tenure foncière des groupements informels dans les zones urbaines n'est pas reconnue par la loi*

#### **Discussions :**

La législation moderne peut reconnaître les droits collectifs d'un groupe en zone urbaine si le terrain objet de l'occupation répond aux critères d'une emprise collective sur la PPNT. Les faits font souvent état d'une squatterisation du domaine public (réserve des routes) ou une occupation illégale d'une propriété privée titrée.

Par ailleurs, les occupations sont souvent contraires aux vocations des zones dans les plans d'urbanisme, formant des poches de quartiers informels. Le terme groupement ici est employé dans le sens de rassemblement social informel de ménages ou d'individus dans un même endroit, vivant les mêmes conditions de précarité, n'ayant pas trouvé d'espace pour s'installer ou ne pouvant pas s'offrir un logement ni la régularisation de leur occupation, et qui se manifestent en cas de nécessité de récupération de la zone. Au niveau de la tenure foncière, les occupations dans ces zones sont individuelles, sans qu'il y ait revendication de propriété collective, et sans qu'il y ait organisation de la propriété par le groupement. Ces occupations sont d'ailleurs précaires surtout lors de la montée saisonnière des eaux.

Les discussions des membres du panel se sont focalisées sur l'informalité de ces occupations liée à la non – conformité aux restrictions dans les plans d'urbanisme (marais, zones inondables et à risques, zones non constructibles), et dans la nature illégale de l'occupation des réserves du domaine public (routes, ponts, marchés). Dans ces cas, la loi n'offre pas de perspective de régularisation. D'où la note D.

**IGF-1. Reconnaissance du continuum des droits fonciers :** La loi reconnaît divers droits fonciers individuels et collectifs (y compris les droits secondaires des groupes vulnérables tels que les orphelins, les veufs, les personnes âgées et les femmes).

**1.v a il existe des procédures financièrement abordables pour l'individualisation de la tenure communautaire coutumière.**

*D – La loi ne permet pas l'individualisation partielle ou totale de la propriété ou de l'usage de la terre pour ceux qui possèdent des droits fonciers sous un régime coutumier/ communautaire*

#### **Discussions :**

Pour le cas des terrains collectifs sous le régime coutumier ou communautaires (cas des pâturages ou des *tanim – pokonolona*<sup>37</sup>), il n'existe aucune disposition légale qui les reconnaît, les régit ou qui prévoit leur individualisation (dans l'attente de l'élaboration des terrains à statuts spécifiques, ces terrains sont considérés comme domaniaux suite à la Loi de 2005 sur les statuts des terres). Souvent, ces terrains sont régis par des règles coutumières (*Dina*) non – écrites. Les règles pour la gestion des pâturages sont intra ou inter-claniques avec des liens familiaux ou des alliances entre les utilisateurs. Pour les *tanim – pokonolona*, il s'agit plutôt d'une règle de gestion commune d'un territoire et d'accès libre par les membres d'une communauté qui n'ont pas forcément des liens de parenté. L'individualisation est très rarement acceptée dans les gestions communautaires coutumières. Elle n'est pas non – plus prévue par la législation moderne. D'où la note D des membres du panel.

**IGF-1. Reconnaissance du continuum des droits fonciers :** La loi reconnaît divers droits fonciers individuels et collectifs (y compris les droits secondaires des groupes vulnérables tels que les orphelins, les veufs, les personnes âgées et les femmes).

**1.v b il existe des procédures financièrement abordables pour l'individualisation de la tenure collective formelle.**

*A – La loi permet, si c'est pertinent, l'individualisation partielle ou totale de la propriété ou de l'usage de la terre pour ceux qui possèdent des droits fonciers sous un régime collectif. Les procédures sont financièrement abordables, clairement décrites, comportent des garde-fous, et sont respectées*

#### **Discussions :**

La notion de tenure collective formelle se réfère ici (i) à la copropriété des appartements et de ses dépendances, (ii) aux terrains titrés ou certifiés en indivision au nom d'un groupe ou d'une fratrie, et (iii) à la gestion et à l'aménagement collectif d'un territoire agricole (périmètres irrigués, bassins – versants) dans le cadre légal des AMVR ou ZAF. La législation malgache en vigueur prévoit des procédures claires pour l'individualisation des propriétés appartenant à des collectifs de propriétaires (article 64 de l'ordonnance n°60-146 du 03 octobre 1960 relative au régime foncier de l'immatriculation et l'article 16 du décret n° 50-1631 du 27 décembre 1950 portant règlement du statut de la copropriété des immeubles divisés par appartement à Madagascar et Dépendances).

Par contre, la loi ne permet pas l'individualisation de la propriété pour les AMVR et ZAF (Ordonnance 62 – 042 et 74 – 022). D'une manière générale, les cahiers de charge accompagnant le contrat de gestion de l'individu avec l'Etat stipulent que la parcelle qu'il occupe n'est pas morcelable, ne peut pas être cédée par vente et ne peut pas faire l'objet d'exploitation en métayage. Si la parcelle est léguée en héritage, elle sera léguée en indivision ou au nom d'un seul héritier qui hérite aussi des charges grevées sur la parcelle. La note A est quand même maintenue, malgré l'impossibilité d'individualisation des ZAF et AMVR, les membres du panel jugeant que le critère répond encore à la formulation de la dimension (« *La loi permet, si c'est pertinent...* »).

<sup>37</sup> *Tanim – pokonolona* = terrain du Fokonolona (terrains communautaires). Il s'agit souvent de terrain de marché, d'espace agricole ou forestier où l'accès et l'usage des ressources est libre pour les membres du Fokonolona (ex. collecte de bois de chauffage). La personnalité morale du Fokonolona est floue et ne le permet pas de se présenter comme propriétaire.

**IGF 2. Respect des droits fonciers:** Les droits reconnus par la loi sont respectés (y compris les droits secondaires ainsi que les droits des minorités et des femmes)

**2 i : La plupart des terrains communautaires ou coutumiers sont cartographiés et les droits enregistrés**

*D – Les frontières de moins de 10 % des terrains communautaires ou coutumiers ont été délimitées/ bornées et les droits revendiqués sont enregistrés*

#### **Discussions :**

De par sa formulation, le sens de la dimension a été appliqué tant pour les terrains coutumiers individuels que pour les terrains coutumiers communautaires (i.e. collectifs). La législation Malagasy, hormis les grands pâturages à gestion collective et les terrains à usage communautaire pour le prélèvement des ressources (*tanim-pokonolona*) dont les procédures de délimitation n'ont pas été prévues, reconnaît le statut juridique des terrains faisant l'objet d'occupation, d'emprise ou de mise en valeur selon les principes coutumiers.

Les droits sur ces terrains peuvent être enregistrés suivant deux procédures : (i) la certification foncière, et (ii) la procédure d'immatriculation collective (opération cadastrale) à travers une délimitation d'ensemble. Pour les terrains appartenant au statut de propriété privée non – titrée, la procédure de certification foncière des occupations, qu'elle soit collective ou individuelle permet la délimitation et l'enregistrement des droits. Elle est généralement instruite à la demande de l'occupant ou possesseur et aboutit à la délivrance d'un certificat foncier.

Pour la deuxième procédure (enregistrement et immatriculation collective suite à une initiative de l'Etat), la finalité est essentiellement de délimiter et d'enregistrer les droits individuels par un acte de jugement du tribunal terrier ambulant, et par l'établissement d'un titre foncier. Concernant les occupations coutumières collectives, seules les parcelles dont le regroupement des occupants possède un statut juridique formel (ex. association) peuvent être enregistrées (même si la parcelle est délimitée) par l'opération cadastrale. Pour les cas d'occupation par des communautés non – formelles (espaces de pâturage, terrains ou ressources à emprise communautaire), les terrains sont délimités mais sont majoritairement enregistrés au nom de l'Etat Malagasy ou portant la mention « inconnu ». Il est donc difficile dans ce contexte d'avoir des informations fiables et complètes sur la superficie des terrains coutumiers délimitée suivant les opérations cadastrales.

La notation des membres du panel était donc basée sur les superficies actuelles concernées par la certification foncière qui annoncent 56.000 Ha de terrains coutumiers délimités et enregistrés. Le nombre total de parcelles agricoles faisant l'objet d'occupation et d'emprise coutumière étant estimé à 5 millions de parcelles (source : Lettre de politique foncière), avec une superficie moyenne entre 0,6 à 0,8 Ha, on peut estimer à 4 millions d'hectare leur superficie. La comparaison de ces deux chiffres a amené les membres du panel à conclure que les superficies certifiées actuellement ne représentent que 2 % des superficies totales des terrains mis en valeur selon la procédure coutumière. D'où la note D du panel.

**IGF 2. Respect des droits fonciers:** Les droits reconnus par la loi sont respectés (y compris les droits secondaires ainsi que les droits des minorités et des femmes)

**2 ii : Les propriétés individuelles en zone rurale sont enregistrées**

*D – Moins de 50 % des propriétés individuelles en zone rurale sont enregistrées.*

#### **Discussions :**

Le terme « propriétés enregistrées » ici fait référence à son inscription dans un registre de conservation de la propriété. Le système d'enregistrement formel et légal Malagasy dispose de trois types de registre pour l'enregistrement de la propriété : la **matrice cadastrale** pour les propriétés cadastrées issues des opérations collectives (cadastrales) d'immatriculation, le **livre foncier** pour les immatriculations foncières (délivrance de titre) et le **registre parcellaire** pour la certification foncière (guichets fonciers).

1. Pour les opérations cadastrales, les services fonciers ne disposent pas de statistiques exactes ou approximatives sur les parcelles cadastrées vu que les stades d'avancement ou de suspension de ces opérations sont tous différents d'une localité à l'autre (phase physique, phase juridique). Par ailleurs, les informations sur les opérations cadastrales sont éparpillées au niveau de différentes institutions : les Tribunaux Terriers Ambulants, le service topographique et le service des domaines. Cette situation rend compliqué l'inventaire des propriétés rurales enregistrées par la voie du cadastre.
2. Pour les propriétés titrées, on peut estimer entre 5 à 8 % l'étendue des terrains titrés en zone rurale.
3. Pour les propriétés certifiées, les chiffres sortis par l'Observatoire du Foncier font état de 60.000 CF délivrés pour environ 10 millions de parcelles exploitées, soit un taux de certification de 0,6 % (notes contextuelles). Dans l'ensemble donc, les totaux pour les trois types d'enregistrement seraient loin des 50 %. Les membres du panel ont donc attribué la note D.

**IGF 2. Respect des droits fonciers:** Les droits reconnus par la loi sont respectés (y compris les droits secondaires ainsi que les droits des minorités et des femmes)

**2 iii : Les propriétés individuelles en zone urbaine sont enregistrées**

*C – Entre 50 % et 70 % des propriétés individuelles en zone urbaine sont enregistrées.*

#### **Discussions :**

Très peu de statistiques sont disponibles sur l'ensemble de l'enregistrement des propriétés individuelles en zone urbaine. Les membres du panel sont partis d'une part des résultats de l'étude de la Banque Mondiale de Mars 2011 (« *L'urbanisation ou le nouveau défi malgache* ») qui, sur la base d'échantillons de quelques quartiers dans quatre grandes villes, ont ressorti que les propriétés privées titrées représentent environ 42 % des parcelles urbaines. D'autre part, la plupart des anciennes grandes villes a fait l'objet d'opérations cadastrales, certaines jusqu'à couvrir 100 % du territoire urbain. Les villes nouvellement décrétées n'ont pas été (ou peu) concernées par ces opérations. Les propriétés certifiées en milieu urbain sont pour l'instant très faibles (0,12 %).

D'après ces chiffres, les membres du panel ont estimé que la proportion des propriétés individuelles enregistrées en zone urbaine, serait quand même importante (tous modes d'enregistrement confondus), mais qu'elle ne dépasserait pas les 80 %. D'où la note C (entre 50 % et 70 %).

**IGF 2. Respect des droits fonciers:** Les droits reconnus par la loi sont respectés (y compris les droits secondaires ainsi que les droits des minorités et des femmes)

**2 v : La législation régleme de façon adaptée la gestion de la propriété commune**

*A – La propriété commune/ collective est reconnue et il existe des indications claires dans la loi pour la gestion et la maintenance des propriétés/parties communes/collectives.*

#### **Discussions :**

La notion de propriété commune ou collective formelle renvoie (i) aux propriétés titrées ou certifiées en indivision, inscrites au nom de plusieurs personnes (fratrie, association), et (ii) à la copropriété des immeubles divisés en appartement.

La législation Malagasy dispose de textes précis pour la gestion de la propriété commune. Les propriétés titrées en indivision sont régies par l'Ordonnance 60 – 146 qui prévoit des dispositions en matière de gestion commune en cas d'indivision (cas de personnes physiques ou morales) ainsi que les dispositions concernant l'individualisation.

Les propriétés certifiées en indivision sont régies par la Loi 2006 – 031 et son décret d'application 2007 – 1109.

Les copropriétés en appartement sont réglementées par le décret n° 50-1631 du 27 décembre 1950, prévoyant les dispositions sur la gestion commune de la propriété. Le décret énonce clairement dans les articles 7 à 10 les dispositions pour les parties communes, les parties à gestion privée, le syndicat des

copropriétaires et la possibilité de délivrance de titre spécial à la demande d'un des copropriétaires. La note A était considérée pertinente par les membres du panel.

**IGF 2. Respect des droits fonciers:** Les droits reconnus par la loi sont respectés (y compris les droits secondaires ainsi que les droits des minorités et des femmes)

**2 vi : La perte de droit consécutive à une modification de l'usage du sol donne lieu à indemnisation.**

*C – Lorsque des droits sont perdus consécutivement à un changement dans l'usage du sol (en dehors d'un processus légal d'expropriation), une indemnisation financière ou en nature est payée mais ne permet pas aux personnes concernées de continuer à disposer d'actifs comparables ni de maintenir leur statut économique et social antérieur.*

#### **Discussions :**

Le tracé de la route « Boulevard de Tokyo – By Pass » a été pris comme exemple par les membres du panel. Le nouveau tracé de la route a traversé des rizières qui ont fait l'objet d'expropriation et d'indemnisation. Par ailleurs, une réserve d'emprise de 40 mètres a été délimitée. Les deux côtés de la route ont donc été classés domaine public alors qu'il s'agit de rizières qui assurent la subsistance de plusieurs centaines de ménages. A l'arrivée, les possesseurs ou propriétaires ont été indemnisés pour le classement de leurs terrains privés en domaine public (et donc théoriquement ne peuvent plus faire l'objet d'exploitation agricole). Pour accompagner l'indemnisation, dont la valeur est moindre par rapport à la valeur vénale additionnée de la plus – value créée par le tracé de la route, les propriétaires ont obtenu l'autorisation de continuer à exploiter leurs champs qui n'ont pas été remblayés au – delà de la surface utile pour la route. Toutefois, l'Etat dispose pleinement des droits concernant les parties comprises dans le domaine public. En illustration, le ministère en charge de l'aménagement du territoire a organisé des campagnes de reboisement le long du Boulevard – by pass et les arbres étaient plantés en plein milieu des rizières. L'information principale étant que des indemnisations ont eu lieu mais que le montant est faible par rapport à la valeur réelle du terrain plus la plus – value, les membres ont attribué la note C.

**IGF 3. Mécanismes de reconnaissance des droits :** La définition des droits fonciers, leur allocation et les procédures pour leur enregistrement sont en accord avec les pratiques sur le terrain.

Lorsque ce n'est pas le cas, il existe des mécanismes de mise en cohérence qui sont financièrement abordables et appliqués de façon non-discrétionnaire.

**3i : Des types de preuve non écrites peuvent être utilisés pour prouver la légitimité des droits de propriété**

*C – La pleine reconnaissance des droits de propriété peut être établie, avec certains documents (par exemple des reçus fiscaux ou un papier attestant une vente informelle) combinés avec des preuves ne nécessitant pas la présentation de documents écrits. Les preuves non-écrites ont une force probante inférieure aux documents écrits présentés.*

#### **Discussions :**

Les preuves non – écrites peuvent avoir une force probante pour la reconnaissance des droits de propriété dans les cas :

- D'une opération cadastrale où les témoignages oraux des voisins, de l'ayant – droit et du possesseur sont considérés dans l'établissement des procès – verbaux collectifs de bornage (PVCB) et lors du jugement par le tribunal terrier ambulante,
- D'une certification foncière originelle pour laquelle le droit est constaté par la commission de reconnaissance locale en présence des voisins. L'ayant – droit qui demande la certification de son terrain, peut attester de son droit sur la base du témoignage des voisins.

- L'opposition d'une procédure de certification foncière lorsque l'ayant – droit se trouve en positionnement d'opposition contre le demandeur. L'opposition peut être validée par la commission de reconnaissance locale suite à un débat contradictoire et le témoignage des voisins,
- D'une demande de prescription acquisitive sur une propriété privée titrée. La constatation de vacance par l'ancien propriétaire et de mise en valeur ou d'occupation par le prescripteur est menée suivant une enquête diligentée par le tribunal,
- D'immatriculation foncière d'un terrain de l'Etat au nom d'un tiers lorsqu'il y a constatation visuelle d'indisponibilité du terrain, une des conditions de la possibilité d'immatriculation.

Les preuves non – écrites ont une force probante faible en cas de :

- D'annulation d'un certificat foncier devant le tribunal nécessitant l'établissement de preuves contraires, qui sont souvent des documents écrits,
- Litiges fonciers devant le tribunal civil ou pénal,

Les preuves non – écrites n'ont pas de force probante en cas de :

- Mutation par vente ou héritage, donation d'une propriété cadastrée, titrée ou certifiée. Les agents conservateurs ou du guichet foncier doivent disposer du duplicata du titre ou du certificat foncier pour attester du droit de propriété du vendeur – donateur ou du légataire pour procéder à la mutation de la propriété
- Mise en hypothèque ou demande de crédit bancaire par la mise en garantie d'une propriété.

**IGF 3. Mécanismes de reconnaissance des droits :** La définition des droits fonciers, leur allocation et les procédures pour leur enregistrement sont en accord avec les pratiques sur le terrain. Lorsque ce n'est pas le cas, il existe des mécanismes de mise en cohérence qui sont financièrement abordables et appliqués de façon non-décrétionnaire.

### 3.ii: Les occupations/ possessions de long terme non contestées peuvent être reconnues ou formalisées

*A – La loi reconnaît les occupations/possessions de long terme qui ne sont pas contestées. Ceci est valable à la fois pour les terrains publics<sup>38</sup> et privés bien que des règles différentes puissent être appliquées*

#### Discussions :

La législation Malagasy reconnaît les occupations/possession des terrains de long terme et autorise leur formalisation dans le cas de (i) **la certification foncière** dont le principe fondamental est basé sur la reconnaissance de l'occupation de longue durée sur un terrain non titré ni cadastré comme une propriété privée non – titrée. Le certificat foncier formalise le droit de propriété né de l'occupation de longue durée, (ii) **la prescription acquisitive** sur une propriété privée titrée, prévue par l'article 82 de l'Ordonnance 60 – 146 sur le régime foncier de l'immatriculation. Tout occupant sur un terrain titré dont la vacance du propriétaire ou l'absence de mise en valeur est constatée peut engager une procédure de prescription des droits du propriétaire, sous condition d'occupation paisible, personnelle et non équivoque depuis plus de 20 ans.

La reconnaissance des occupations s'applique au statut de PPNT (terrain non titré ni cadastré). Pour la prescription acquisitive, elle est autorisée sur les propriétés privées titrées mais pas sur celles appartenant à l'Etat ou à des collectivités territoriales décentralisées. Les reconnaissances sont donc possibles à la fois sur les terrains domaniaux et privés. Les occupations sur les domaines publics, qui sont imprescriptibles et insaisissables, ne peuvent être reconnues.

<sup>38</sup> Le terme « publics » ici fait référence aux terrains domaniaux

Les panels ont choisi A puisque la note B spécifiait que la reconnaissance ne s'applique que sur les terrains publics ou les terrains privés seulement.

**IGF 3. Mécanismes de reconnaissance des droits :** La définition des droits fonciers, leur allocation et les procédures pour leur enregistrement sont en accord avec les pratiques sur le terrain. Lorsque ce n'est pas le cas, il existe des mécanismes de mise en cohérence qui sont financièrement abordables et appliqués de façon non-décrétionnaire.

**3 – vi: Il existe un processus transparent et efficace pour formaliser les occupations/ Possession**

*B – Il existe un processus clair pour reconnaître formellement les occupations/possessions mais ce processus n'est pas mis en œuvre efficacement de façon transparente et non-décrétionnaire.*

#### Discussions :

Concernant les procédures de formalisation des occupations/ possessions prévues par la législation Malagasy (immatriculation foncière, certification foncière, prescription acquisitive), les règles sont clairement définies si on se situe du côté du législateur. Par contre, elles sont rarement informées et comprises par les occupants et la population en générale. Cette lacune fait que leur application peut être discrétionnaire et bénéficie seulement aux instruits ou ceux qui peuvent se payer les services d'un juriste. D'où la note B attribuée par les membres du panel.

Abréviation	Codes de notation		
<b>PF</b> = Processus de formalisation	1 = Règles clairement définies couvrant la plupart des cas;	2 = Règles clairement définies couvrant environ la moitié des cas;	3 = Règles peu claires et/ou ne couvrant pas la plupart des cas.
<b>MO</b> = mise en œuvre	1 = Efficace & transparent;	2 = Mise en œuvre plutôt discrétionnaire;	3 = Mise en œuvre largement discrétionnaire
<b>AI</b> = augmentation de l'informalité	1 = Très peu de nouveaux résidents informels l'année passée;	2 = Un certain nombre de nouveaux résidents informels l'année passée	3 = Beaucoup de nouveaux résidents informels l'année passée.

Formalisation	PF	MO	AI	Commentaires
1 – Résidences informelles sur terrain privé urbain	1	2	2	La <b>prescription acquisitive</b> est le seul recours prévue par la législation si le terrain est déjà titré ( <b>Ordonnance 60 – 146</b> sur le régime foncier de l'immatriculation), après 20 ans d'occupation paisible, personnelle et non équivoque. Les occupants informels n'étant pas instruits dans la plupart des cas, et sans la protection juridique d'un avocat, des tiers plus influents immatriculent les terrains et les occupations aboutissent souvent à des déguerpissements.
2 – Occupation informelle du domaine privé de l'Etat (terrain titré au nom de l'Etat)	1	2	3	La régularisation par la demande d' <b>immatriculation foncière</b> (achat et mutation) est la disposition prévue s'il s'agit d'un terrain titré au nom de l'Etat pour lequel la prescription acquisitive ne s'applique pas (Loi 2008 – 014 et décret 2010 – 233). Les occupations de plusieurs décennies sur les titres au nom de l'Etat restent rarement régularisées.
3 – Occupation informelle du domaine privé de l'Etat (terrain vacant et sans maître – non titré)	1	1	2	La <b>certification foncière</b> est la disposition prévue s'il s'agit d'une occupation sur les terrains vacants et sans maître (non titré). Le statut passe donc du domaine privé de l'Etat au statut de propriété privée non – titrée. Les règles sont claires, et la mise en œuvre transparent. Toutefois, la majorité des PPNT demeurent non – certifiées. L' <b>immatriculation collective</b> (opération cadastrale) peut aussi formaliser les occupations non – formalisées du domaine privé de l'Etat. La procédure est contradictoire et transparente.
4 – Occupation du domaine public	1	2	3	Le domaine public est imprescriptible et inaliénable, la régularisation est possible par autorisation d'occupation temporaire. L'occupation du domaine public se fait depuis longtemps, est rarement contrôlée ou

				<i>formalisée, l'application des textes n'est pas discrétionnaire, mais plutôt rare.</i>
4 – Occupation informelle de forêt ou de zone protégée (parc national, réserves naturelles)	3	3	1	<i>Si ces terrains ont acquis un statut spécifique, la formalisation des droits de propriété n'est pas autorisée, le droit d'usage est réglementé, mais les textes ne sont pas encore finalisés. La mise en œuvre n'est pas discrétionnaire, les textes sont peu appliqués, il n'y a pas de processus formalisant les occupations informelles de ces zones</i>

#### 4. Discussions générales

**Indicateurs très favorables (note A) :** IGF 1 – i ; IGF 1 – v (b) ; IGF 2 – v ; IGF 3 – ii

**Indicateurs très critiques (note C) :** IGF 1 – iv ; IGF 1 – v (a) ; IGF 2 – i ; IGF 2 – ii ;

##### **La législation en général reconnaît les différents types de droits**

D'une manière générale, les panelistes ont convenu que les dispositions juridiques, surtout celles établies à la suite de l'adoption de la réforme foncière en 2005, reconnaissent les droits et offrent une possibilité de formalisation des tenures foncières, tant en milieu rural qu'en milieu urbain.

- La gestion des propriétés collectives (indivision, copropriété des appartements) est claire et fait l'objet de dispositions légales.
- Concernant l'accès des femmes à la formalisation du droit de propriété, les dispositions légales (lois foncières, régimes matrimoniaux) accordent le plein droit pour les femmes pour l'inscription des terrains que ce soit pour une titrisation ou une certification individuelle, jointe avec le mari ou en indivision avec la fratrie. Certaines coutumes veulent toutefois que la femme n'hérite pas du patrimoine foncier ni de son père, ni de son mari. Dans la pratique, la démarche d'enregistrement au nom des femmes ne fait pas encore l'objet de réflexe d'information par les agents de l'administration foncière étatique ou communale, expliquant la statistique faible de l'accès du genre à la formalisation de la propriété.
- Les possessions de longue durée et les types de preuves non – écrits sont reconnus par la législation pour la formalisation de la propriété.

Les changements de vocation de l'utilisation des terrains donnent lieu à des indemnisations pour les occupants même si ceux – ci s'inscrivent en dehors de la procédure d'expropriation. Toutefois, le montant est inférieur à la valeur vénale du terrain et surtout à la plus – value que le changement de vocation aurait pu entraîner.

##### **Certaines occupations encore sujet à l'insécurité foncière**

Les membres ont reconnu que quelques points devraient être sujets de réflexion pour l'amélioration de la sécurisation des différentes tenures foncières.

- Tout d'abord, certains statuts, occupations et tenures sont encore sujets au flou juridique et donc à l'insécurité foncière :
  - opérations cadastrales inachevées et restées en phase physique,
  - occupations dans les vieux statuts d'aménagement : AMVR, PC, ZAF, anciennes réserves indigènes,
  - occupations sur les terrains titrés au nom des colons,
  - occupation sur les vieux titres sans mutation,
  - occupations informelles individuelles ou collectives en milieu urbain,
  - occupation dans les aires protégées ou autre statut à vocation de protection des ressources naturelles.
  - Tenures collectives des espaces de pâturage

- Les occupations sur les domaines privés de l'Etat sont souvent informelles et rarement régularisées ni sous forme de contrats, ni sous forme de reconnaissance de droits, mettant leurs occupants dans une situation précaire. Ces occupations sont souvent étalées sur de longues durées. Le domaine public se trouve dans la même situation alors que la loi prévoit une disposition de contractualisation pour une occupation temporaire.

#### ***Un accès inéquitable à la sécurisation foncière***

- Les informations publiques peu disponibles sur les différents coûts appliqués et la durée sont des facteurs de discrimination pour l'accès à la sécurisation foncière, sont sources de corruption et d'augmentation des frais informels. Les services fonciers pourraient adopter un manuel de procédure sur les coûts et délais pour les différentes opérations, ainsi que des affichages clairs pour les caisses et les bureaux, qu'ils porteront à la connaissance du public.

Tant que la transparence des procédures n'est pas effectivement appliquée, les plus instruits et ceux qui ont un accès privilégiés aux informations sont favorisés dans l'acquisition de terrains et l'accès aux documents formels.

- Les frais financiers appliqués pour la formalisation des droits ont aussi été jugés très élevés par les membres du panel tant concernant l'acquisition de terrains domaniaux, la mutation des propriétés titrées (frais équivalents à 30 % de la valeur vénale du terrain) que la certification foncière en général. Ces frais excluent les revenus faibles de la sécurisation formelle.

#### ***Faible enregistrement formel des terrains en milieu rural***

- Très peu de terrains en milieu rural sont enregistrés ou délimités, quel que soit leurs statuts ou les tenures présentes. Les différentes initiatives d'opération cadastrale n'ont pas pu être menées jusqu'au bout et couvrent principalement les zones urbaines. La sécurisation sur les parcelles anciennement délimitées et enregistrées demeure précaire lorsque les documents de conservation sont détériorés.

Jusqu'en 2011, 58.000 ha de terrains ont fait l'objet de certification foncière. Par ailleurs, 66 % des ménages sécurisent encore localement leurs parcelles avec un « petit papier » (Observatoire du Foncier, évaluation des impacts de la décentralisation de la gestion foncière).

## 1. Les dispositifs institutionnels autour de la gestion foncière

La gestion foncière à Madagascar fait intervenir une large diversité d'acteurs et d'institutions, relevant du droit coutumier ou du droit moderne, étatiques ou non – étatiques, centraux, déconcentrés ou décentralisés, aussi bien à l'intérieur du Ministère chargé du foncier que dans les autres ministères. On peut considérer parmi plusieurs modalités de catégorisation des institutions l'entrée par la nature des institutions : coutumières ou formelles.

- Les **institutions coutumières** peuvent être sous forme d'assemblée populaire démocratique (fokonolona), ou peuvent être centrées sur l'autorité d'une personne. De manière générale, des règles coutumières non écrites (*Dina*) constituent les principales références pour attester des droits.
- Les **institutions formelles** sont constituées des structures étatiques centrales, déconcentrées et décentralisées (Communes). Le ministère en charge du foncier et des Domaines, avec ses services régionaux et les circonscriptions au niveau district figure comme l'institution centrale de conception et de mise en œuvre de la politique foncière. D'autres ministères sont concernés ponctuellement selon les thématiques foncières (agriculture, élevage, mines, environnement, tourisme, etc.). Pour les collectivités territoriales, les régions interviennent dans l'approbation des demandes d'actes domaniaux (titres et baux). Les Communes, suite à la réforme de 2005, tiennent un grand rôle dans la gestion des propriétés privées non – titrées.

Plusieurs agences parapubliques ont aussi été créées à Madagascar pour appuyer l'Etat dans sa mission. Enfin, des institutions privées interviennent (géomètres libres, notaires) dans les procédures de sécurisation foncière.

## 2. Synthèse des notations

IGF	Dimension	Notes
IGF – 5 <b>Clarté des mandats et des pratiques</b> : Les compétences des institutions en termes de régulation et de gestion du secteur foncier sont clairement définies, le dédoublement des responsabilités est évité et l'information est partagée selon les besoins.		
5.i	<b>Au regard des situations pouvant conduire à des conflits d'intérêts (notamment en ce qui concerne les transferts de terrains), il existe une séparation justifiée entre les différentes fonctions de conception des politiques, de leur mise en œuvre, et d'arbitrage</b>	
	<i>Il existe une séparation claire entre la formulation des politiques, leur mise en œuvre, leur gestion, leur administration, et les procédures d'arbitrage des conflits pouvant résulter de la mise en œuvre des politiques, mais il existe des chevauchements et des conflits de responsabilités qui causent fréquemment des problèmes.</i>	<b>C</b>
5.ii	<b>Les responsabilités en matière foncière entre ministères et agences ne se chevauchent pas</b>	
	<i>Les responsabilités exercées par les autorités compétentes en matière d'administration foncière sont définies et débordent sur les responsabilités des autres agences du secteur foncier mais il y a peu de problèmes en pratique.</i>	<b>B</b>
5.iii	<b>Les responsabilités en matière foncière des différents niveaux de l'administration et des collectivités ne se chevauchent pas</b>	
	<i>La répartition des responsabilités en matière foncière entre les différents niveaux d'administrations et de collectivités est claire et provoque quelques chevauchements, mais l'accès à ces institutions n'en est pas affecté.</i>	<b>B</b>
5.iv	<b>L'information foncière est partagée entre les institutions concernées</b>	
	<i>Dans la pratique, ou du fait d'une politique délibérée, les informations relatives aux</i>	<b>D</b>

### 3. Synthèse des discussions du panel par dimension

**IGF – 5 Clarté des mandats et des pratiques :** Les compétences des institutions en termes de régulation et de gestion du secteur foncier sont clairement définies, le dédoublement des responsabilités est évité et l'information est partagée selon les besoins.

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

*C – Il existe une séparation claire entre la formulation des politiques, leur mise en œuvre, leur gestion, leur administration, et les procédures d'arbitrage des conflits pouvant résulter de la mise en œuvre des politiques, mais il existe des chevauchements et des conflits de responsabilités qui causent fréquemment des problèmes.*

#### **Discussions :**

Partant des attributions de chaque institution, il est établi que la séparation des prérogatives est claire dans l'attribution des droits et leur arbitrage. Toutefois, les conflits de responsabilités suivants ont été observés :

- Conflit de compétence pour la certification ou l'immatriculation d'un terrain faisant l'objet d'une occupation, entre le guichet foncier et le service foncier (ex. délivrance de titre foncier sur la PPNT ou de CF sur du terrain domanial),
- Conflit de compétence pour certains travaux topographiques qui devraient être assurés par les géomètres libres mais qui sont encore effectués par les topographes des services étatiques. En validant eux – mêmes ces plans, ils deviennent juges et parties.
- Conflit d'application des jugements énoncés entre les tribunaux et les services fonciers dans le cas d'un litige foncier. Les conservateurs fonciers, appelés aussi « juges de forme » poursuivent l'instruction d'un dossier du moment que toutes les pièces et documents requis sont présentés par l'utilisateur, alors que les magistrats peuvent soulever l'irrégularité d'un acte et suspendre l'instruction. Un des cas les plus fréquents porte sur l'annulation de titre foncier dont la procédure n'a pas suivi les étapes préconisées par la législation (ex. durée de jours de publicité, indisponibilité du terrain qui fait déjà l'objet d'occupation),

Un des aspects qui n'a pas été précisé par la dimension LGAF porte sur les conflits de compétences intersectoriels du Ministère en charge du foncier avec les secteurs mines, forêts, tourisme ou encore finances. Chaque secteur définit sa politique mais peut empiéter sur l'efficacité des autres politiques. Ex. des mesures établies par la politique fiscale foncière, définie par la Direction générale des Impôts (ministère des finances), constitue un des blocages à la mutation des titres fonciers. Le processus d'attribution des carreaux miniers peut empiéter sur les droits des propriétaires terriens<sup>39</sup>.

La constatation de l'existence ou de l'éventualité d'apparition de ces différents conflits a amené les membres du panel à opter pour la note C.

<sup>39</sup> Les lois qui régissent le sol et le sous – sol étant différentes à Madagascar

**IGF-5 – Clarté des mandats et des pratiques :** Les compétences des institutions en termes de régulation et de gestion du secteur foncier sont clairement définies, le dédoublement des responsabilités est évité et l'information est partagée selon les besoins.

**5.ii. Les responsabilités en matière foncière entre ministères et agences ne se chevauchent pas**

*B – Les responsabilités exercées par les autorités compétentes en matière d'administration foncière sont définies et débordent sur les responsabilités des autres agences du secteur foncier mais il y a peu de problèmes en pratique.*

**Discussions :**

Quelques cas de chevauchements des responsabilités ont été soulevés, notamment :

- L'attribution de l'EDBM pour la délivrance d'Autorisation d'Acquisition Foncière sans concertation avec les services des Domaines qui détiennent cette prérogative. Les modalités de cette attribution n'étant pas claires (la loi 2007 – 036 ne disposant pas de décret d'application), cette compétence a été très peu appliquée par l'EDBM (ont été cités trois projets de délivrance d'AAF qui n'ont pas abouti au final). Les compétences des services fonciers restent donc non – concurrencées, surtout après la sortie de la circulaire 321 – 10/MATD/SG/DGSF sur la procédure d'attribution de terrains de grande superficie qui renforce définitivement le rôle du Ministère en charge des Domaines.
- Le cas des opérations de repérage, de bornage, et de production de plans qui reviennent à la compétence des géomètres libres. Les fonctions régaliennes topographiques portent sur la validation et la conservation des plans. Toutefois, les deux corps continuent d'assurer en parallèle les mêmes fonctions. Dans le contexte où le nombre de cabinets libres de géomètre reste insuffisant, cette situation n'est pas perçue comme préjudiciable par les membres du panel.
- Le dédoublement de compétence pour la conservation foncière, entre les Etudes de notaire et les services fonciers pour les titres fonciers. Les membres du panel ont estimé que du moment que les notaires n'ont pas de compétence pour l'inscription dans le livre foncier, le parallélisme des fonctions ne perturbent pas la procédure d'immatriculation ou de mutation des titres.

**IGF-5 – Clarté des mandats et des pratiques :** Les compétences des institutions en termes de régulation et de gestion du secteur foncier sont clairement définies, le dédoublement des responsabilités est évité et l'information est partagée selon les besoins.

**5.iii. Les responsabilités en matière foncière des différents niveaux d'administrations et de collectivités ne se chevauchent pas.**

*B – La répartition des responsabilités en matière foncière entre les différents niveaux d'administrations et de collectivités est claire et provoque quelques chevauchements, mais l'accès à ces institutions n'en est pas affecté*

**Discussions :**

La Loi 2008 – 014 et son décret d'application stipule clairement les attributions du Chef de Région et du ministre en charge du foncier concernant l'approbation des demandes d'actes domaniaux (titre foncier ou contrat de bail). Pour le premier, ses responsabilités concernent les demandes d'actes pour les terrains ruraux de moins de 50 ha, et les terrains urbains de moins de 1.000 m<sup>2</sup>. Pour les superficies supérieures à ces valeurs, la compétence revient au ministre. Des faits ont été quand même constatés pour lesquels des Chefs de région approuvent des demandes de terrains dont les superficies sont supérieures à celles de leurs prérogatives. Le chevauchement est plutôt créé par une usurpation de compétence que d'une confusion dans les attributions.

Concernant la compétence des Communes pour la certification foncière des PPNT, des cas d'immatriculation de ces statuts sont encore constatés. Ces cas peuvent s'observer dans les Communes où il n'y a pas encore de Guichet foncier. Toutefois, les mesures de « disposition transitoire » énoncent que les services fonciers devraient instruire les procédures de certification dont l'acte final est signé par le maire. Théoriquement, les représentants des collectivités devraient être convoqués et assister aux

procédures de reconnaissance domaniale et s'opposer à l'immatriculation. Des cas pour lesquels les maires n'ont pas été informés d'une reconnaissance domaniale ont été rapportés. Par ailleurs, dans le cas où ils sont invités, soit par manque de (in)formations sur la Loi 2006 – 031 ou bien n'ayant pas d'arguments soutenus car la Commune ne dispose pas de guichet foncier, le maire autorise l'immatriculation. L'accès aux institutions n'est donc pas affecté, d'où la note B.

**IGF-5 – Clarté des mandats et des pratiques :** Les compétences des institutions en termes de régulation et de gestion du secteur foncier sont clairement définies, le dédoublement des responsabilités est évité et l'information est partagée selon les besoins.

#### **5.iv. L'information foncière est partagée entre les institutions concernées**

*D – Dans la pratique, ou du fait d'une politique délibérée, les informations relatives aux droits fonciers ne sont pas disponibles pour les institutions qui en ont besoin.*

#### **Discussions :**

Partant des informations de la note contextuelle, les principaux constats suivants ressortent de l'analyse :

1. Les informations sur les droits, selon les statuts des terrains en question, sont détenues au niveau de différentes institutions :
  - Les services des domaines et topographiques sont en charge de la conservation des informations sur les **propriétés privées titrées**, sous format papier ou numérique
  - Les informations sur les **opérations cadastrales** sont disséminées selon l'étape d'avancement de l'opération entre les Tribunaux Terriers Ambulant, les services topographiques, et le service des Domaines. Elles peuvent être sous format papier ou numérique.
  - Les informations sur les **propriétés certifiées** sont gérées entre les guichets fonciers communaux et les Centres de Ressources et d'Informations Foncières (CRIF), sous format papier ou numérique.
  - Les informations sur les **statuts spécifiques** sont détenues au niveau des institutions qui sont en charge des terrains (ministère des Eaux et Forêts, ministère de l'agriculture, ministère du tourisme, etc.).
  - Les informations sur les **exploitants miniers** sont consignées au niveau du bureau des cadastres miniers de Madagascar (BCMM).
2. Le passage et l'actualisation entre informations numériques et « papier » ne sont pas systématiques et périodiques au sein de chaque institution,
3. Il n'existe pas de base centralisée des données foncières pour les propriétés privées titrées.
4. Il n'existe pas d'échanges de données entre services et guichets fonciers.
5. Les formats de sauvegarde ne sont pas toujours compatibles et il existe peu d'échanges de données entre les autres Ministères (Mines, forêts, agriculture) avec le Ministère en charge du foncier.

Les discussions des membres du panel ont soulevé deux grandes conclusions :

- Les données sont disponibles (pas toujours en totalité avec certaines lacunes d'informations) pour les institutions qui gèrent et qui ont besoin des informations relevant de leurs domaines d'intervention (ex. le Ministère des Eaux et Forêts connaît la localisation des forêts classées).
- Mais, les informations ne sont pas échangées avec les autres institutions qui peuvent en avoir besoin. Toutefois, c'est cette superposition des interventions et de l'attribution des droits fonciers qui posent problème (juxtaposition entre terrains cadastrés, aires protégées, carreaux miniers, certificat foncier).

Considérant que ce deuxième point est prépondérant pour la notation de la gouvernance foncière, les membres du panel ont attribué la note D.

## 4. Discussions générales

---

**Indicateurs favorables :** Néant

**Indicateurs critiques :** IGF 5 – iv

### ***Une répartition claire des mandats***

L'analyse des quatre dimensions composant cette thématique a fait ressortir qu'à Madagascar, le montage institutionnel et juridique était établi de manière à clarifier les mandats de chaque institution. Il existe un Ministère unique qui est en charge du foncier (du moins en ce qui concerne la reconnaissance des droits fonciers) alors que dans d'autres pays, les compétences foncières peuvent être réparties sur plusieurs ministères selon leurs spécificités (agriculture, développement rural, urbanisme, mutations, fiscalités foncières, etc.).

Du point de vue légal, les compétences sont en général bien définies entre le Ministère en charge du foncier, les agences parapubliques d'appui, les collectivités décentralisées (régions, Communes), les privés (notaires, géomètres). Toutefois, des empiètements ponctuels de compétences peuvent apparaître entre les institutions publiques, parapubliques ou privées. Une attribution peut ainsi être revendiquée par plusieurs acteurs.

Une répartition claire des différentes compétences au niveau des différents échelons territoriaux est constatée :

- La réforme foncière de 2005 a apportée la grande innovation de la décentralisation de la gestion de certains statuts fonciers (les propriétés privées occupées qui ne sont pas titrées ni cadastrées) au niveau des Communes.
- Les régions détiennent la prérogative de l'approbation des demandes de terrain de moins de 50 Ha en milieu rural, et de moins de 1.000 m<sup>2</sup> en milieu urbain.
- La direction générale du foncier est en charge de la gestion des terrains domaniaux et des propriétés privées ou cadastrées,
- Le ministère en charge du foncier n'est sollicité que pour les demandes de terrains urbains supérieurs à 1.000 m<sup>2</sup>, et ruraux supérieurs à 50 ha.

### ***La transversalité de la dimension foncière à gérer***

Il ressort aussi de la discussion du panel que la considération de l'aspect transversal de la dimension foncière et la gestion de cette transversalité fait défaut pour le cas de Madagascar. Notamment, plusieurs bases de données techniques existent au niveau de différentes institutions sans qu'il y ait une institution (primature ? ministère en charge du foncier) qui puisse les centraliser en vue de les valoriser pour établir une gestion cohérente des statuts des terrains. Le manque de partage des informations sur ces différents statuts fonciers (propriétés privées, aménagements ruraux ou environnementaux, mines) a été évalué à travers l'indicateur IGF 5 – iv qui a obtenu la note D.

Par ailleurs, cette transversalité amène à des situations d'incohérence dues à l'intervention de plusieurs institutions. Techniquement, l'empiètement des différents statuts sur terrain (aire protégée, cadastre, exploitations minières) constitue une illustration concrète. Cette incohérence peut se retrouver aussi dans l'insuffisance d'interaction des politiques sectorielles (forestières, fiscales, sécurisations foncières, agricoles). Il est à signaler que les démarches de création de « Comité Mines – forêts » et « Comité Foncier – forêts » sont louables mais sont à étendre pour apparaître plus inclusifs.

### ***Participation de la société civile à évaluer***

Les membres du panel ont aussi déploré que dans le processus LGAF, la participation effective de la société civile n'ait pas été considérée parmi les dimensions de gouvernance foncière à évaluer. En effet, pour le cas de Madagascar, l'existence d'une plateforme active des organisations de la société civile (SIF) est perçue comme un élément de bonne gouvernance.

## 1. L'urbanisme et l'aménagement du territoire

Selon la juridiction Malagasy, la Commune peut être urbaine ou rurale, la distinction tient compte d'une « assiette démographique réduite ou non à une agglomération urbanisée », mais sous réserve que les Communes urbanisées disposent de ressources suffisantes, et que la population comprenne au minimum 5000 habitants. La définition de l'urbaine ou de l'agglomération est de ce fait plutôt une définition morphologique fondée sur la continuité du tissu bâti. Les dispositions générales en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme sont cadrées par la Politique nationale de l'Aménagement du Territoire (PNAT), qui a donné lieu au Code de l'urbanisme et de l'Habitat, régi par le Décret 63 – 192 du 27 mars 1963, fixant le code de l'urbanisme et de l'habitat, dont la modification est toujours en cours. Des outils réglementaires et techniques à chaque niveau du territoire complètent ce code : le Schéma National d'Aménagement du Territoire (SNAT), les Schémas Régionaux d'Aménagement du Territoire (SRAT), pour les Communes : le Plan Simplifié d'Urbanisme (PSU), le Plan d'Urbanisme Directeur (PuDi), le Plan d'Urbanisme Détaillé (PuDé) et le Schéma d'Aménagement communal.

Plusieurs institutions publiques (MATD/DGAT, SRAT, SRD/Cirdoma, SRT/Cirtopo, Communes), parapubliques (BPPAR, FTM, SEIMAD, AGETIPA) et privées contribuent à la conception et à la mise en œuvre des outils d'Urbanisme et d'aménagement. Ces institutions sont appuyées par des bailleurs de fonds (UN – Habitat, Banque Mondiale) et des programmes de coopération décentralisée pour le développement urbain (IMV, ENDA – OI).

## 2. Synthèse des notations

IGF	Dimension	Notes
	<b>IGF-3. Mécanismes de reconnaissance des droits :</b> La définition des droits fonciers, leur allocation et les procédures pour leur enregistrement sont en accord avec les pratiques sur le terrain. Lorsque ce n'est pas le cas, il existe des mécanismes de mise en cohérence qui sont financièrement abordables et appliqués de façon non – discrétionnaire.	
3.v	<b>La formalisation des droits sur un terrain à usage résidentiel en zone urbaine est possible et financièrement abordable.</b>	
	<i>Les conditions requises pour formaliser les droits sur un terrain à usage résidentiel en zone urbaine sont telles que la formalisation est très difficile.</i>	<b>D</b>
	<b>IGF-4 – Restrictions des droits:</b> Les droits fonciers ne sont pas tenus au respect de normes irréalistes	
4.i	<b>Les restrictions en zone urbaine sur l'occupation du sol, la propriété et la transférabilité sont justifiées</b>	
	<i>Il existe un ensemble de réglementations qui sont justifiées pour la plupart pour l'intérêt général et qui ne sont pas appliquées.</i>	<b>B</b>
	<b>IGF-7 – Transparence des restrictions relatives à l'usage de la terre:</b> Les changements de réglementations portant sur l'usage et la gestion de la terre sont faits de façon transparente et bénéficient à l'ensemble de la société plutôt qu'à des intérêts particuliers.	
7.i	<b>En zone urbaine, les documents de planification de l'occupation du sol prennent en compte les avis du public</b>	
	<i>Les avis du public sont recherchés et pris en compte dans la préparation des documents de planification de l'occupation du sol mais le processus n'est pas clair ou le rapport n'est pas accessible au public</i>	<b>B</b>
7.iii	<b>Le public tire bénéfice des éventuels gains dus à un changement d'affectation de l'occupation du sol</b>	

	<i>Des mécanismes pour permettre au public de bénéficier d'une part significative des éventuels gains consécutifs à un changement d'affectation de l'usage du sol ne sont pas utilisés ou ne sont pas mis en œuvre de façon transparente.</i>	<b>D</b>
<b>7.iv</b>	<b>Les changements d'affectation de l'occupation du sol sont suivis d'une conversion effective dans un temps raisonnable</b>	
	<i>Entre 50 % et 70 % des terrains réaffectés à un nouvel usage dans les 3 dernières années ont été effectivement convertis à ce nouvel usage.</i>	<b>B</b>
<b>IGF-8 – Efficacité dans le processus de planification de l'usage du sol:</b> Les plans d'occupation des sols et les réglementations sont justifiés, mis en œuvre de façon efficace, ne poussent pas les populations vers l'habitat informel, et parviennent à faire face à la croissance démographique		
<b>8.i</b>	<b>La planification de l'occupation du sol maîtrise efficacement le développement de la plus grande ville du pays.</b>	
	<i>Dans la plus grande ville du pays, alors qu'une hiérarchie de plans régionaux/détaillés d'occupation du sol est prévue, l'extension spatiale de la ville suit la réalisation d'infrastructures sans une mise en œuvre complète des plans</i>	<b>B</b>
<b>8.ii</b>	<b>La planification de l'occupation du sol maîtrise efficacement le développement de quatre des plus grandes villes du pays (à l'exception de la ville la plus grande)</b>	
	<i>Dans quatre des plus grandes villes du pays, alors qu'une hiérarchie de plans régionaux/détaillés d'occupation du sol est prévue, l'extension spatiale de la ville précède la réalisation des infrastructures.</i>	<b>C</b>
<b>8.iii</b>	<b>La planification accompagne la croissance urbaine</b>	
	<i>Dans la plus grande ville du pays, le processus/l'autorité de planification urbaine parvient difficilement à faire face à la demande croissante de services comme en témoigne le fait que la plupart des nouveaux logements sont informels.</i>	<b>C</b>
<b>8.iv</b>	<b>En zone urbaine, la taille réglementaire des parcelles résidentielles est respectée</b>	
	<i>Les règles concernant la taille des parcelles résidentielles sont respectées par moins de 50 % des parcelles.</i>	<b>D</b>
<b>IGF-9 – Vitesse et transparence dans la mise en œuvre des restrictions sur l'occupation du sol:</b> les permis de construire sont attribués rapidement et de façon prévisible		
<b>9. i</b>	<b>L'obtention d'un permis de construire pour un logement est abordable et le processus efficient</b>	
	<i>Les conditions pour l'obtention d'un permis de construire sont techniquement justifiées, mais financièrement inabordables pour la majorité des acteurs concernés</i>	<b>C</b>
<b>9.ii</b>	<b>Un permis de construire pour un logement peut s'obtenir dans un délai raisonnable</b>	
	<i>Toutes les demandes pour un permis de construire se voient notifier une décision sous 12 mois</i>	<b>C</b>

### 3. Synthèse des analyses et discussions des panelistes

**IGF-3. Mécanismes de reconnaissance des droits :** La définition des droits fonciers, leur allocation et les procédures pour leur enregistrement sont en accord avec les pratiques sur le terrain. Lorsque ce n'est pas le cas, il existe des mécanismes de mise en cohérence qui sont financièrement abordables et appliqués de façon non – discrétionnaire.

**3 v. La formalisation des droits sur un terrain à usage résidentiel en zone urbaine est possible et financièrement abordable.**

*D – Les conditions requises pour formaliser les droits sur un terrain à usage résidentiel en zone urbaine*

---

sont telles que la formalisation est très difficile.

---

#### **Discussions :**

La formalisation des droits sur un terrain à usage résidentiel peut se faire à la suite de deux procédures : (i) l'acquisition (achat à l'Etat) d'un terrain domanial par voie individuelle ou par voie de lotissement par l'Etat/ entreprise étatique, ou (ii) par la suite d'une mutation d'un terrain préalablement titré au nom d'un particulier ou d'une entreprise privée de lotissement.

L'acquisition individuelle est très rare car la plupart des terrains en zone urbaine relève de la propriété privée titrée ou non – titrée (occupée par des groupements informels). L'acquisition privative des terrains occupés de manière informelle est presque toujours accompagnée de litiges fonciers dans les villes (déguerpissement ou expropriation). Dans l'ensemble, il existe des cadastres ou des plans renseignant sur la disponibilité des terrains relevant du domaine privé de l'Etat mais ils ne sont pas portés à la connaissance du public et ne profitent qu'à une minorité. La vente – location par des entreprises privées sur des lotissements privés, avec mutation du titre foncier compris, peut coûter jusqu'à 10 fois le prix du marché, et ne profite qu'à la couche aisée de la population.

Pour l'acquisition par voie de lotissement par l'Etat, une société étatique (SEIMAD) s'occupe de la délimitation, de la construction et de la vente ou la location des appartements ainsi que la mutation du titre foncier aux acquéreurs. Dans les années 70 – 80, les coûts pour accéder à l'achat ou la location de ces appartements étaient encore abordables, quoiqu'ils n'ont pas fait l'objet d'offres publiques et transparentes et l'accès aux informations est restreint. Les mêmes initiatives ont eu lieu dans les années 1990 – 2000 dans le cadre des opérations 35.000 logements mais les coûts des habitations étaient le privilège des ménages à revenus élevés, avec la même opacité pour les procédures. Les dernières initiatives en la matière dénommée « *Trano mora* » (logements sociaux à prix modéré) a été lancée par le MATD en 2011, la publicité de la démarche a été rendue publique et l'attribution par tirage au sort. Il s'agit plutôt d'habitations en milieu périurbain et rural.

**IGF 4 – Restrictions des droits:** Les droits fonciers ne sont pas tenus au respect de normes irréalistes.

#### **4 i. Les restrictions en zone urbaine sur l'occupation du sol, la propriété et la transférabilité sont justifiées**

*B – Il existe un ensemble de réglementations qui sont justifiées pour la plupart par l'intérêt général mais qui ne sont pas appliquées*

---

#### **Discussions :**

Au cours de la discussion, les membres du panel se sont accordés que (i) des restrictions existent effectivement en milieu urbain concernant la propriété, l'occupation, l'usage, la transaction, mais que (ii) sur l'ensemble des restrictions et réglementations existantes en milieu urbain, très peu sont réellement appliquées. A partir des notes contextuelles, quelques réglementations sont décrites comme encore appliquées (taille minimum immatriculable, servitude de passage, nationalité du propriétaire, fourchette de prix du terrain) et d'autres qui ne sont déjà plus, ou encore difficilement/ rarement applicables (prescription, occupation du domaine public, taille minimale constructible).

Dans la réalité, les restrictions ne sont pas uniformément appliquées. Les principales raisons citées ont été notamment (i) les autorités ou les usagers sont peu informés de ces règles, ou (ii) elles ne peuvent pas être appliquées du fait de la situation réelle de terrain a vite dépassé et n'est plus en cohérence avec les textes qui sont du coup devenus obsolètes (ex. taille minimum constructible des parcelles qui n'est plus respectée vu que les morcellements dus surtout aux héritages entre fratrie ont considérablement réduit la superficie individuelle). Au vu de ces arguments, les membres ont attribué la note C.

**IGF-7 – Transparence des restrictions relatives à l'usage de la terre:** Les changements de réglementations portant sur l'usage et la gestion de la terre sont faits de façon transparente et

**bénéficient à l'ensemble de la société plutôt qu'à des intérêts particuliers.**

**7 i. En zone urbaine, les documents de planification de l'occupation du sol prennent en compte les avis du public**

*B – Les avis du public sont recherchés et pris en compte dans la préparation des documents de planification de l'occupation du sol mais le processus n'est pas clair ou le rapport n'est pas accessible au public*

Deux avis ont divisé les membres du panel sur la question. Les représentants de l'administration publique ont expliqué que dans tous les processus de préparation des documents de planification, les dispositions légales (Circulaire interministérielle n° 98-001/MinATV/MDB/MI du 12 juin 1998) obligent le maître d'œuvre à mener des enquêtes commodo – incommodo, à restituer les résultats au conseil municipal, à placarder des affiches au niveau des Fokontany, arrondissements, et Commune et à mettre à la disposition du public des cahiers de doléance pour éventuellement contester le contenu des documents de planification. Le contenu des cahiers de doléance sont à prendre en compte avant de décréter le contenu du document de planification.

Les autres membres du panel, praticiens sur terrain dans l'appui aux communautés ont soutenu que cette mesure reste théorique mais qu'il existe très peu de communication aux habitants sur le contenu des rapports d'étude. Ce manque d'informations ne leur permet pas d'écrire dans les cahiers de doléance. Par ailleurs, la recherche de l'avis du public n'est pas menée de manière active avec des communications à la base mais demeure une formalité, une fois le délai de recevabilité des doléances expiré, on suppose que le processus a été mené de manière participative. Le compromis était trouvé dans la réponse B.

**IGF-7 – Transparence des restrictions relatives à l'usage de la terre:** Les changements de réglementations portant sur l'usage et la gestion de la terre sont faits de façon transparente et bénéficient à l'ensemble de la société plutôt qu'à des intérêts particuliers.

**7 iii. Le public tire bénéfice des éventuels gains dus à un changement d'affectation de l'occupation du sol**

*D – Des mécanismes pour permettre au public de bénéficier d'une part significative des éventuels gains consécutifs à un changement d'affectation de l'usage du sol ne sont pas utilisés ou ne sont pas mis en œuvre de façon transparente.*

**Discussions :**

Les discussions des membres du panel son résumés par les points suivants :

- Une réglementation existe concernant la récupération des plus – values foncières lorsque des travaux d'aménagement créent une augmentation du prix du terrain. Selon l'Ordonnance 62 – 023, ces plus – values sont collectées sous forme de redevance.
- Les conditions de calcul du montant, de la modalité de paiement, l'institution qui collecte ainsi que les types de propriétés affranchies ou assujetties sont clairement spécifiées par cette Ordonnance.
- Les redevances sont rarement ou pas du tout collectées. Les informations sur les changements de vocation des zones ne sont pas transparentes et bénéficient seulement à des initiés ou à des spéculateurs fonciers pour lesquels profitent les plus – values.
- Les collectivités publiques ne tirent pas de bénéfice des plus – values. D'où la note D.

**IGF-7 – Transparence des restrictions relatives à l'usage de la terre:** Les changements de réglementations portant sur l'usage et la gestion de la terre sont faits de façon transparente et bénéficient à l'ensemble de la société plutôt qu'à des intérêts particuliers.

**7 iv. Les changements d'affectation de l'occupation du sol sont suivis d'une conversion effective dans un temps raisonnable**

---

*B – Entre 50 % et 70 % des terrains réaffectés à un nouvel usage dans les 3 dernières années ont été effectivement convertis à ce nouvel usage.*

---

#### **Discussion :**

Dans l'ensemble, les membres du panel ont estimé que les projets de mise en place d'infrastructures ou de conversion de l'affectation de l'occupation du sol sont en général bien étudiés avant de procéder aux expropriations ou aux aménagements. Les changements d'affectation sont en général suivis d'une conversion dans un délai raisonnable (cas de plusieurs infrastructures publiques ou routières comme la route By pass – Boulevard Tokyo (RN 2 – RN 7), la bretelle d'Ankadibahoaka, le Boulevard de l'Europe, la bretelle Marais Masay).

Il existe toutefois des cas pour lesquels la conversion n'est effective alors que les expropriations, le remblaiement ou l'aménagement ont été réalisés. Les constructions sont retardées voire abandonnées. Les membres du panel ont cité en exemple la Gare routière d'Ambohimalaza ou le projet de construction d'hôpital le long de la route Digue. Les explications citées relèvent d'un manque de fonds, de conflits non – résolus ou de changement d'avis de l'institution publique en charge (cas du Ministère du transport et l'agence de Transport Terrestre pour la gare routière). Les conversions effectives sont toutefois plus visibles que celles qui ont été suspendues. D'où la note B.

**IGF-8 – Efficacité dans le processus de planification de l'usage du sol:** Les plans d'occupation des sols et les réglementations sont justifiés, mis en œuvre de façon efficace, ne poussent pas les populations vers l'habitat informel, et parviennent à faire face à la croissance démographique.

#### **8 i. La planification de l'occupation du sol maîtrise efficacement le développement de la plus grande ville du pays**

*B – Dans la plus grande ville du pays, alors qu'une hiérarchie de plans régionaux/détaillés d'occupation du sol est prévue, l'extension spatiale de la ville suit la réalisation d'infrastructures sans une mise en œuvre complète des plans*

---

#### **Discussions**

En matière d'élaboration de schémas d'aménagement, Antananarivo dispose d'une hiérarchie de plans qui sont mis à jour et détaillés :

- Un Plan d'Urbanisme Directeur (PUDi) d'Antananarivo et des périphéries immédiates élaboré en 2004 puis mise à jour du PUDi en 2011.
- Des Schémas Simplifiés d'Urbanisme (SSU) élaborés en 2009 pour les 15 Communes périphériques en préparation à l'extension de l'agglomération d'Antananarivo.
- Une multitude de schémas d'aménagement détaillés viennent renforcer ce PUDi :
  - Zone riveraine de by pass (PUDé By pass),
  - Zone riveraine de la bretelle Ankadimbahoaka,
  - PUDé de la zone Boulevard de l'Europe,
  - PUDé Ivato Aéroport,
  - Schéma d'urbanisation de la plaine nord (casier d'Antohomadinika, et casier Masay) élaborés en 2000.
  - Le Plan Vert d'Antananarivo (2006).

Les discussions du panel étaient axées sur les questionnements de la mise en œuvre de ces différents plans et de l'extension spatiale de la ville. Il a été discuté dans l'ensemble que plusieurs des plans ou schémas élaborés sont encore récents pour que les infrastructures suivent. Il existe des quartiers où les constructions (informelles) s'accroissent très vite sans qu'il y ait des infrastructures qui les accompagnent. Cette situation concerne les bas – quartiers à la périphérie ouest et nord de la ville.

D'autre part, il existe des initiatives de la Commune et du ministère pour ouvrir de nouveaux axes routiers autour desquels des constructions (plus ou moins formelles) se mettent en place. Dans l'ensemble, les membres se sont accordés sur le point que quoiqu'il existe des plans régionaux et détaillés, leur mise en œuvre n'est pas complète. Le consensus était trouvé dans la réponse B.

**IGF-8 – Efficacité dans le processus de planification de l'usage du sol:** Les plans d'occupation des sols et les réglementations sont justifiés, mis en œuvre de façon efficace, ne poussent les populations vers l'habitat informel, et parviennent à faire face à la croissance démographique.

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

*C – Dans quatre des plus grandes villes du pays, alors qu'une hiérarchie de plans régionaux/détaillés d'occupation du sol est prévue, l'extension spatiale de la ville précède la réalisation des infrastructures.*

#### **Discussions**

Les quatre plus grandes villes qui viennent tout de suite après Antananarivo selon le classement réalisé dans le SNAT sont : Antsirabe, Mahajanga, Antsiranana et Fianarantsoa. Toutes les quatre ont élaboré leur PuDi en 2006 mais seule Mahajanga a pu élaborer un PUDé (aménagement du vallon Metzinger). Fianarantsoa, une ville à forte croissance démographique, n'a pratiquement fait l'objet d'aucune extension des infrastructures. Par ailleurs, seule Toamasina, la cinquième ville a pu accompagner les planifications par des réalisations en matière d'infrastructures.

Dans l'ensemble, les membres du panel ont reconnu que malgré les réalisations louables dans le cadre de l'application du contenu des PUDi, beaucoup des infrastructures projetées n'ont pas pu être mises en place. Si la mise en place de certaines infrastructures a permis l'extension spatiale, il semble qu'il s'agit davantage d'une extension spatiale non – régulée qui a précédé la réalisation des infrastructures. La note C a été attribuée après discussion et compromis.

**IGF-8 – Efficacité dans le processus de planification de l'usage du sol:** Les plans d'occupation des sols et les réglementations sont justifiés, mis en œuvre de façon efficace, ne poussent pas les populations vers l'habitat informel, et parviennent à faire face à la croissance démographique.

### **8 iii. La planification accompagne la croissance urbaine**

*C – Dans la plus grande ville du pays, le processus/l'autorité de planification urbaine parvient difficilement à faire face à la demande croissante de services comme en témoigne le fait que la plupart des nouveaux logements sont informels.*

#### **Discussions :**

Le pourcentage exact des logements informels n'est pas connu de manière absolue à Antananarivo, toutefois les membres du panel ont admis de manière unanime qu'il est très important. La ville affiche une forte croissance démographique avec un taux annuel de 4 % (le taux national étant estimé à 2,9 %). Si le PUDi de 2004 a prévu une population de 1,6 millions en 2011, la ville compte actuellement entre 2 à 2,5 millions avec un accroissement de 100.000 habitants par an, s'il était de 30.000 habitants/an entre 1993 à 2008. S'il est donc estimé qu'il y a entre 15.000 à 20.000 ménages par année qui migrent vers Antananarivo, le nombre annuel de demandes formelles de permis de construire reste constant autour de 580 (source CUA, cf. notes contextuelles). Il est donc évident qu'un très grand nombre de constructions sont informelles, comme l'illustrent les plaintes reçues par la CUA concernant les constructions illicites qui tournent autour de 460 par an.

Pour noter l'indicateur, les membres du panel se sont accordés à constater qu'une grande partie de la population renonce à engager ou à poursuivre les procédures de demandes formelles de permis de construire. Pour ce qui est de la capacité du BDA (Bureau de Développement d'Antananarivo, organisme technique chargé entre autres du traitement des permis de construire) à traiter les demandes, le nombre

annuel de dossiers notifiés tournent autour de 240, soit 40 % des demandes, ce qui est assez moyen et qui a justifié la notation C donnée par le panel.

Année	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Nb demandes de permis de construire reçues	516	637	726	589	434	-
Nb demandes notifiées	196	287	353	216	161	67
Pourcentage (%)	<b>38,0</b>	<b>45,1</b>	<b>48,6</b>	<b>36,7</b>	<b>37,1</b>	-
Plaintes reçues contre des constructions illicites				378	510	495

(Source : Commune Urbaine d'Antananarivo – Notes contextuelles)

**IGF-8 – Efficacité dans le processus de planification de l'usage du sol:** Les plans d'occupation des sols et les réglementations sont justifiés, mis en œuvre de façon efficace, ne poussent pas les populations vers l'habitat informel, et parviennent à faire face à la croissance démographique.

#### **8 iv. En zone urbain, la taille réglementaire des parcelles résidentielles est respectée**

*D – Les règles concernant la taille des parcelles résidentielles sont respectées par moins de 50 % des parcelles.*

##### **Discussions :**

Sans qu'il y ait de données d'inventaire disponibles, les membres du panel ont unanimement donné la note D. La taille minimale des parcelles résidentielles à Antananarivo est fixée entre 200 à 500 m<sup>2</sup> selon la vocation de la zone (PUDi 2004). Toutefois, les pressions foncières et la croissance démographique élevées font que les tailles des terrains hérités par les ménages se réduisent de génération en génération. Les membres du panel ont estimé à environ 100 m<sup>2</sup> la part d'un héritier suite à un morcellement. Dans les bas – quartiers, des familles de dix personnes peuvent loger dans des constructions de 30 m<sup>2</sup>.

Par ailleurs, l'analyse faite sur la base du SSU d'Ivato – Aéroport démontre que moins de 50 % des parcelles respectent les règles concernant la taille des parcelles résidentielles.

Au – delà des informations objectivement chiffrées, les membres du panel se sont accordés à dire que selon leurs expériences personnelles, les parcelles respectent rarement les restrictions établies par les règlements d'urbanisme. D'où la note D.

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

#### **9 i. L'obtention d'un permis de construire pour un logement est abordable et le processus efficient**

*C – Les conditions pour l'obtention d'un permis de construire sont techniquement justifiées, mais financièrement inabordable pour la majorité des acteurs concernés*

##### **Discussions :**

D'une part, d'après la discussion par les membres du panel, les conditions pour l'obtention sont techniquement justifiées, notamment les informations suivantes sont essentielles :

- le terrain à construire appartient bien au demandeur (propriété prouvée par le Certificat de Situation Juridique),
- le terrain possède la superficie minimale constructible autorisée (plan topographique),
- le terrain est constructible et ne se situe pas dans une zone soumise à une restriction (demande d'alignement et de prescription d'urbanisme),

D'autre part, il apparaît de manière évidente à partir des chiffres produits que les coûts du permis de construire ne sont pas à la portée de tous les ménages. D'où la note C.

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

#### **9 ii. Un permis de construire pour un logement peut s'obtenir dans un délai raisonnable**

*C – Toutes les demandes pour un permis de construire se voient notifier une décision sous 12 mois*

##### **Discussions :**

Le terme « notifier une décision », sans qu'il soit vraiment clarifié dans les TdR, peut être interprété de deux façons. Le premier sens peut signifier qu'une décision de refus a été donnée, et le deuxième sens est que la demande a été acceptée. Pour les demandes refusées, les membres du panel ont reconnu que la décision est connue avant trois mois, dès l'étude des dossiers.

Pour les demandes ayant reçu des décisions favorables, en reprenant les chiffres des notes contextuelles, ceux produits au niveau de la CUA sur les permis octroyés, les données du doing business 2011, les membres ont estimé que les quatre notations sont trop figées (« toutes les demandes... »), et que les chiffres en disposition ne permettent de choisir de manière certaine une des notations. Après discussion, les membres ont attribué par consensus la note C.

## **4. Discussions générales**

**Les indicateurs très favorables :** Néant

**Les indicateurs critiques :** IGF 3 – V ; IGF 7 – iii ; IGF 8 – iv

### **La conception et l'application d'une politique urbaine encore à ses débuts**

La politique foncière en milieu urbain à Madagascar reste à construire. Une des contraintes dans le secteur concerne les critères de catégorisation en Commune urbaine qui restent flous, empêchant l'accompagnement du développement spatial des « villes-en-devenir », qui balisera son extension de façon structurée. La plupart des Communes dites urbaines doivent leur classement à un critère administratif (les Communes qui sont chefs – lieu de district sont classés automatiquement urbaines) alors que les autres Fokontany composant ces Communes restent fortement agricoles.

La délimitation et l'affinement des critères pour cette catégorisation constitueraient déjà un premier niveau d'amélioration de cette gouvernance.

En général, il a été discuté que :

- Le cadrage règlementaire de l'urbanisme (Code de l'Urbanisme et de l'Habitat) n'est toujours pas mis à jour en 2011. Beaucoup de dispositions appliquées datent donc de 1963 et sont obsolètes.
- A défaut de couvrir toutes les Communes urbaines, les plans et schémas d'aménagements existent pour les sept plus grandes villes de Madagascar qui ont toutes leurs PUDI, en 2004 pour Antananarivo et en 2006 pour les six autres. Toutefois, il n'y avait plus de mise à jour par la suite et très peu de déclinaisons en PUDé ont été réalisées. La planification ne suit pas pour Antananarivo qui accueille 100.000 nouveaux habitants par année
- La législation sur l'élaboration des plans d'aménagement urbain prend en compte la consultation de l'avis du public. Toutefois, dans la pratique, il semble que l'avis du public et les consultations locales passent pour des formalités pour se conformer à la réglementation. La communication sur les rapports des enquêtes commodo – incommodo et sur l'élaboration des plans d'urbanisme reste peu accessible au public.
- Beaucoup de réglementations et de restrictions en milieu urbaine ne sont pas appliquées et le. Les trois points suivants sont donc à questionner : (i) le niveau de connaissance des usagers ou de la population du contenu de ces réglementations, (ii) la pertinence ou la cohérence de ces textes

qui semblent décalés par rapport aux réalités de terrain, (iii) la capacité des institutions à les appliquer, à faire le suivi et à sanctionner les récalcitrants.

- Beaucoup de logements et constructions restent informels (supérieurs à 50 %)
- Concernant l'application des plans d'urbanisme, il semble que les Communes (surtout rurale) ont très peu ou pas du tout de latitude pour constituer des réserves foncières ou pouvoir délimiter des zones de lotissement résidentiel, activité décidée par le Ministère en charge de l'aménagement du territoire.

#### **L'équité n'est pas encore effective**

- Les informations sur la situation de l'occupation et les statuts des sols ne sont pas portées à la connaissance du public, ce qui rend difficile la recherche de terrain constructible pour un simple individu. Les informations profitent à ceux qui ont accès privilégiés, aux élites et aux instruits.
- Concernant l'obtention de permis de construire, les Communes s'efforcent de rendre public les informations et de mettre en place une procédure pour accélérer le délai d'obtention. Toutefois, le goulot d'étranglement se situe au niveau des procédures préalables. L'obtention des documents au niveau des services fonciers (plan topographique, CSJ) constitue le parcours du combattant des usagers, ce qui rallonge considérablement le délai général d'instruction d'une demande de permis. Les prix appliqués pour l'obtention du permis sont aussi jugés trop chers. Comme conséquence, une grande partie des logements construits sont informels (sans autorisation).
- Les processus d'expropriation se font souvent avec des taux d'indemnisation plus bas que les pertes financières affectant les ménages. De même, il n'existe pas encore de processus de partage équitable des bénéfices en cas de changements d'utilisation des terrains créant une plus – value financière, alors que les changements d'utilisation des terrains créant un manque à gagner économique (ex. restriction d'usage dans les nouvelles emprises des routes) n'est pas compensé.
- Les plus – value foncières ne sont toujours pas collectées et ne profitent pas aux collectivités publiques. Il n'y a pas de mécanismes appliqués de partage des plus – values. Il a été proposé par le panel de créer par une structure indépendante qui gèrera de manière transparente les plus – values et qui est redevable vis-à-vis du public.

Concernant la mise en œuvre de LGAF, les membres du panel ont soulevé que les indicateurs LGAF font toujours références aux grandes villes pour l'existence d'un Plan d'urbanisme. Ils ont proposé à aussi considérer les petites villes dans le contexte d'une urbanisation rapide.

## 1. La politique foncière à Madagascar

La politique foncière, dont les contenus ont connu des variantes selon les différents gouvernements, a gardé quelques constantes depuis 1896 jusqu'en 2005 :

- Le principe de domaniaité des terres,
- le rôle prépondérant de l'Etat central dans la gestion des terrains domaniaux, des propriétés privées et des différents statuts spécifiques à vocation d'aménagement agricole ou de protection environnementale,
- le titre foncier, inviolable, intangible, inattaquable et irréversible, est le document de sécurisation foncière optimale.

Le rôle principal de l'Etat central se manifeste par la conduite d'opération d'aménagement ou de sécurisation : périmètres de colonisation, AMVR, ZAF, opération cadastrale, aires protégées, etc. Cette politique centralisée se trouvait vite en décalage avec les pratiques locales. Les restrictions et charges dans les zones d'aménagement ne sont plus respectées, des occupations et exploitations agricoles ou parcours de pâture s'avancent dans la forêt, les titres fonciers ont été vite concurrencés par d'autres preuves locales de propriété : les « petits papiers ».

Il faut attendre 2006 pour voir apparaître la décentralisation de la gestion foncière aux Communes, inspirée probablement des premières expériences de décentralisation de la gestion des ressources naturelles (essentiellement forestières) de 1996 à travers le processus GELOSE, et contemporaine de la décentralisation de la gestion de la fiscalité foncière en 2006. Le certificat foncier, délivré par le guichet foncier communal, s'ajoute au titre foncier et au titre cadastral.

La nouvelle politique de réforme foncière adoptée en 2005, visant à « répondre à la demande massive en sécurisation foncière dans des brefs délais et à des coûts ajustés » s'appuie sur deux grands axes stratégiques : la modernisation des services fonciers (notamment l'informatisation des informations foncières), et la décentralisation de la gestion foncière.

## 2. Synthèse des notations

IGF	Dimension	Notes
IGF-4.	<b>Restrictions des droits</b> : les droits fonciers ne sont pas tenus au respect de normes irréalistes	
4.ii	<b>Les restrictions en zone rurale sur l'occupation du sol, la propriété et la transférabilité sont justifiées</b>	
	<i>Il existe un ensemble de réglementations qui sont justifiées pour la plupart par l'intérêt général mais qui ne sont pas appliquées</i>	B
IGF-6.	<b>Equité et absence de discrimination dans la formulation des politiques</b> : Les politiques sont formulées dans le cadre d'un processus légitime de prise de décision qui prend en compte les contributions de tous les acteurs concernés. Le cadre juridique n'est pas discriminatoire et les institutions pour l'application et le respect de ces droits sont uniformément accessibles à tous.	
6.i	<b>La politique foncière est élaborée selon un processus participatif</b>	
	<i>Un document de politique foncière existe. Il est incomplet (des aspects importants manquent ou seulement une partie du territoire est couverte comme par exemple les zones urbaines uniquement ou les zones rurales uniquement) ou ne détermine que partiellement la législation en vigueur. Mais la politique est incomplète ou bien les décisions en matière de politique foncière qui affectent des segments de la population sont prises sans consulter les personnes/groupes concernés.</i>	C

<b>6.ii</b>	<b>Des objectifs d'équité sont visés par la politique foncière et la réalisation de ces objectifs est suivie.</b>	
	<i>Les politiques foncières affichent des objectifs d'équité dont la réalisation est suivie de façon régulière et substantielle. Cependant, l'impact des politiques foncières sur les questions d'équité n'est pas comparé aux effets d'autres politiques</i>	<b>B</b>
<b>6.iii</b>	<b>Le coût de mise en œuvre de la politique foncière est évalué, comparé aux résultats, et la politique est financée de façon adéquate</b>	
	<i>Le coût de mise en œuvre de la politique foncière est évalué mais ce coût n'est pas forcément comparé aux bénéfices attendus. Le budget ainsi que les capacités humaines et institutionnelles sont suffisants pour mettre en œuvre la politique.</i>	<b>B</b>
<b>6.iv</b>	<b>Il existe des rapports publics réguliers pour rendre compte des progrès dans la mise en œuvre de la politique</b>	
	<i>Les administrations foncières rendent compte de leur progrès dans la mise en œuvre de la politique foncière d'une façon régulière et substantielle, mais les rapports ne sont pas accessibles au public.</i>	<b>B</b>
<b>IGF-7 – Transparence des restrictions relatives à l'usage de la terre:</b> Les changements de réglementations portant sur l'usage et la gestion de la terre sont faits de façon transparente et bénéficient à l'ensemble de la société plutôt qu'à des intérêts particuliers.		
<b>7.ii</b>	<b>En zone rurale, les documents de planification de l'occupation du sol prennent en compte les avis du public.</b>	
	<i>Les avis du public sont recherchés et pris en compte dans la préparation des documents de planification de l'occupation du sol mais le processus n'est pas clair ou le rapport n'est pas accessible au public.</i>	<b>B</b>
<b>IGF-8 – Efficacité dans le processus de planification de l'usage du sol:</b> Les plans d'occupation des sols et les réglementations sont justifiés, mis en œuvre de façon efficace, ne poussent pas les populations vers l'habitat informel, et parviennent à faire face à la croissance démographique		
<b>8.v</b>	<b>En zone rurale, le zonage pour des usages spécifiques (pâturages, forêts, zones humides, parc nationaux, etc.) correspond aux usages réels.</b>	
	<i>De 10 % à 30 % des terres affectées à un usage spécifique sont utilisées pour un autre usage en contravention avec la réglementation existante.</i>	<b>B</b>

### 3. Synthèse des analyses et discussions des panelistes

**IGF-4. Restrictions des droits :** les droits fonciers ne sont pas tenus au respect de normes irréalistes

**4.ii :** les restrictions en zone rurale sur l'occupation du sol, la propriété et la transférabilité sont justifiées

*B – Il existe un ensemble de réglementations qui sont justifiées pour la plupart par l'intérêt général mais qui ne sont pas appliquées*

#### Discussions :

Cette dimension vise à évaluer l'existence des restrictions, et les éventuels effets néfastes des restrictions sur les droits. Selon les discussions des membres du panel :

- les restrictions générales existent à l'échelle commune du monde rural :
  - o l'interdiction du métayage est la plus connue, stipulée par un article dans l'Ordonnance 74 – 021 (anciennement 62 – 110) sur les sanctions des abus de droit de propriété. L'ordonnance 62 – 123 sur le classement en zones à vocation forestière, pastorale ou agricole énonce les lignes générales sur la gestion et les restrictions dans les zones rurales.

- Les restrictions communes en zones rurales sont peu ou pas du tout appliquées, à l'exemple du métayage qui est pratiqué un peut partout à Madagascar. Ces restrictions portent atteinte aux droits des propriétaires de disposer de l'usage de leur terrain (usus).
- Les restrictions peuvent être à l'échelle d'une Commune, suite à l'élaboration d'un Schéma d'Aménagement Communal (SAC) et l'identification des mesures qui accompagnent ce SAC.
  - La conception de ces nouveaux outils d'aménagement est encore récente et ne concerne que quelques Communes dans la région du Boeny. Il est encore tôt pour évaluer si ces restrictions portent atteinte aux droits et si elles sont réellement appliquées.
- les restrictions peuvent être spécifiques à une zone intra, inter ou communal et liées à des statuts particuliers d'aménagement ou zonage intra ou intercommunal, tels que les Aires protégées, les AMVR, ZAF, périmètres irrigués, les transferts de gestion selon le processus GELOSE, etc.
  - certaines de ces restrictions sont encore appliquées et portent atteinte aux droits des occupants, comme dans le cas des aires protégées, AMVR et ZAF. D'autres restrictions sont peu ou pas du tout appliquées.
- Les informations concernant ces statuts sont éparpillées au niveau des ministères de l'agriculture, des eaux et forêts, de l'environnement, de l'aménagement du territoire.

Les faits que les restrictions existent, que certaines sont justifiées par l'intérêt public (cas de la gestion intercommunale d'une infrastructure hydro-agricole dans les AMVR), mais que dans la généralité elles ne sont plus appliquées, ont conduit les membres du panel à opter pour la note B.

**IGF-6. Equité et absence de discrimination dans la formulation des politiques :** Les politiques sont formulées dans le cadre d'un processus légitime de prise de décision qui prend en compte les contributions de tous les acteurs concernés. Le cadre juridique n'est pas discriminatoire et les institutions pour l'application et le respect de ces droits sont uniformément accessibles à tous.

#### **6.i La politique foncière est élaborée selon un processus participatif**

*C – Un document de politique foncière existe. Il est incomplet (des aspects importants manquent ou seulement une partie du territoire est couverte comme par exemple les zones urbaines uniquement ou les zones rurales uniquement) ou ne détermine que partiellement la législation en vigueur. Mais la politique est incomplète ou bien les décisions en matière de politique foncière qui affectent des segments de la population sont prises sans consulter les personnes/groupes concernés.*

#### **Discussions :**

La Lettre de politique foncière adoptée en 2005 constitue le cadre politique pour Madagascar. Si cette politique reste encore incomplète, des éléments thématiques existent déjà et sont appliqués. Des législations spécifiques cadrent ces éléments de politique.

La politique de réforme foncière annonce comme fondements la révision des différents statuts, la décentralisation de la gestion foncière et la modernisation des services fonciers. Les éléments restent à compléter et à mettre en synergie avec d'autres objectifs thématiques, notamment la matérialisation d'une véritable politique fiscale foncière, l'accès du genre, l'accès des sans – terre, la politique d'accueil des investissements fonciers à grande échelle, la gestion des terrains de l'Etat, la politique foncière en milieu urbain, la sécurisation dans les statuts spécifiques (aires protégées), etc.

L'élaboration de la Lettre de Politique Foncière a été réalisée par une Unité Technique de Préparation, constituée par des représentants de l'administration, des collectivités décentralisées et des organisations de la société civile. Quelques acteurs régionaux ou des parties prenantes (instituts de recherche, opérateurs privés) n'ont toutefois pas pu participer à cette élaboration. En général, l'élaboration des éléments de politique relève de la prérogative exclusive des ministères (ex. politique fiscale foncière élaborée par la Direction Générale des Impôts – Ministère des finances, stratégie d'attribution des terrains de grande superficie établie par la circulaire 321 – 10/MATD/SG/DGSF du Ministère de

l'Aménagement du territoire) et est rarement participative. La mise en cohérence de la politique foncière avec d'autres politiques sectorielles (minière, forestière, agricole, aménagement du territoire, etc.) reste aussi à entreprendre.

Le manque d'inclusion et du faible aspect participatif dans l'élaboration de la politique de gestion foncière, et surtout son incomplétude par rapport à des thématiques importantes ont justifié la note C attribuée par le panel.

**IGF – 6. Équité et absence de discrimination dans la formulation des politiques :** Les politiques sont formulées dans le cadre d'un processus légitime de prise de décision qui prend en compte les contributions de tous les acteurs concernés. Le cadre juridique n'est pas discriminatoire et les institutions pour l'application et le respect de ces droits sont uniformément accessibles à tous.

**6.ii Des objectifs d'équité sont visés par la politique foncière et la réalisation de ces objectifs est suivie.**

*B – Les politiques foncières affichent des objectifs d'équité dont la réalisation est suivie de façon régulière et substantielle. Cependant, l'impact des politiques foncières sur les questions d'équité n'est pas comparé aux effets d'autres politiques.*

#### **Discussions :**

Deux aspects de la dimension ont été portés en discussion : la prise en compte des objectifs d'équité dans la formulation des politiques foncières, et (ii) le suivi régulier et substantiel des impacts de la politique.

Dans sa formulation de « répondre à la demande massive en sécurisation foncière, dans des brefs délais et à des coûts ajustés », l'objectif d'équité pour l'accès des ménages de moindre revenu à des documents formels de propriété est déjà annoncé. A part cette visée, la politique de réforme foncière n'a pas pris en compte ou n'a pas annoncé explicitement la prise en compte des questions telles que l'accès des femmes, des migrants/ allochtones, des sans – terre, la protection des droits des riverains face aux acquisitions foncières de grande échelle.

D'autre part, l'Observatoire du Foncier (OF) constitue la structure de suivi régulier des impacts par rapport aux objectifs annoncés. De manière pratique, sans que les objectifs l'annonce, l'OF produit des informations régulières sur l'accès des femmes à la certification et à l'immatriculation foncière, sur l'accès des migrants et des ménages de revenu moindre ou de faible niveau d'instruction. De manière opérationnelle, les modes de sécurisation des droits secondaires (locations, métayages...) sont en cours de réflexion pour assurer une sécurisation équitable des propriétaires et des investissements des locataires.

L'existence d'une structure officielle de suivi et la considération de certains objectifs d'équité, certains de manière non – officielle, ont justifié le choix de la note B.

**IGF-6. Équité et absence de discrimination dans la formulation des politiques :** Les politiques sont formulées dans le cadre d'un processus légitime de prise de décision qui prend en compte les contributions de tous les acteurs concernés. Le cadre juridique n'est pas discriminatoire et les institutions pour l'application et le respect de ces droits sont uniformément accessibles à tous.

**6.iii Le coût de mise en œuvre de la politique foncière est évalué, comparé aux résultats, et la politique est financée de façon adéquate.**

*B – Le coût de mise en œuvre de la politique foncière est évalué mais ce coût n'est pas forcément comparé aux bénéfices attendus. Le budget ainsi que les capacités humaines et institutionnelles sont suffisants pour mettre en œuvre la politique.*

#### **Discussions :**

La note B semble être plus proche de la réalité, suite à la discussion des membres du panel. Il n'y a pas eu d'évaluation ex – ante des coûts de la réforme foncière, et donc il n'y a pas eu d'analyse de rentabilité (coût – bénéfices attendus) avant la mise en œuvre. Cette situation exclut la note A. Par contre,

l'évaluation de la réforme foncière en 2011 a ressorti le chiffre de 46 millions USD dont 21 millions USD investis dans la modernisation et la restructuration des services fonciers, et 25 millions USD pour appuyer la décentralisation de la gestion foncière. La deuxième partie de la dimension sur l'analyse des capacités institutionnelles et humaines, information jugée trop relative dans le cas pratique de la réforme foncière Malagasy, a été peu prise en compte pour la notation de cette dimension.

**IGF-6. Équité et absence de discrimination dans la formulation des politiques :** Les politiques sont formulées dans le cadre d'un processus légitime de prise de décision qui prend en compte les contributions de tous les acteurs concernés. Le cadre juridique n'est pas discriminatoire et les institutions pour l'application et le respect de ces droits sont uniformément accessibles à tous.

**6.iv Il existe des rapports publics réguliers pour rendre compte des progrès dans la mise en œuvre de la politique.**

*B – Les administrations foncières rendent compte de leur progrès dans la mise en œuvre de la politique foncière d'une façon régulière et substantielle, mais les rapports ne sont pas accessibles au public.*

#### **Discussions :**

Le terme « rapports publics » a été pris ici dans son sens large, c'est-à-dire de l'ensemble des efforts de communication menés pour renseigner le public sur l'avancement, les résultats et les impacts de la réforme foncière. Si l'on tient compte des différents efforts du Programme National Foncier et de l'Observatoire du Foncier pour communiquer sur la réforme à travers les articles journalistiques, les films documentaires, les émissions télévisées (reportage, interview sur plateau), les conférences – débat, les conférences de presse, les ateliers régionaux, le forum national foncier, les publications scientifiques ou analytiques (revue Landscape) ou la mise en ligne des informations sur les sites Web ([www.foncier.gov.mg](http://www.foncier.gov.mg), [www.observatoire-foncier.mg](http://www.observatoire-foncier.mg)), la notation adéquate aurait été A.

Toutefois, la dimension annonce quelques précisions dont « les administrations foncières », « façon régulière et substantielle », « accessibles au public ». La dimension analyse donc les efforts de l'administration foncière en général et non seulement des structures d'appui à la réforme (PNF, OF). Par ailleurs, les agents de l'administration rendent compte périodiquement au Ministre de tutelle de leur progrès mais ces rapports ne sont pas destinés au public. D'où la note B.

**IGF-7 – Transparence des restrictions relatives à l'usage de la terre:** Les changements de réglementations portant sur l'usage et la gestion de la terre sont faits de façon transparente et bénéficient à l'ensemble de la société plutôt qu'à des intérêts particuliers.

**7.ii : En zone rurale, les documents de planification de l'occupation du sol prennent en compte les avis du public.**

*B – Les avis du public sont recherchés et pris en compte dans la préparation des documents de planification de l'occupation du sol mais le processus n'est pas clair ou le rapport n'est pas accessible au public.*

#### **Discussions :**

Les documents de planification de l'occupation du sol en zone rurale ici font référence aux Schémas d'Aménagement Communal ou Intercommunal (SAC ou SAIC). L'élaboration de ces outils est faite par des techniciens externes à la Commune, généralement des consultants ou cabinets spécialisés. Dans leur démarche, des structures locales avec des représentants des différents groupes sociaux communaux (femme, chef d'église, agent technique, éleveur, etc.) valident les documents au niveau Fokontany (Comité de Développement du Fokontany) et au niveau communal (Comité Communal de Développement).

Les discussions des membres du panel ont porté sur :

- la question de la véritable représentativité de la population à la base par les membres des structures (CCD, CDF) qui sont souvent les élites de la Commune et qui proposent leur propre vision et non celle des villageois.
- la consultation des avis du public n'est pas effective puisqu'il s'agit de représentants, parfois élus, mais souvent désignés par le maire. Les concertations existent dans les phases d'enquête dans les Fokontany mais elles sont limitées.
- Les rapports sont souvent disponibles qu'au niveau du maire, du consultant et de l'organisme qui a financé la prestation. Le document ou son contenu n'est pas affiché ou mis à la disposition du public,
- Les séances de restitution publique n'existent pas ou bien sont réalisées mais dans le sens de restituer sans que les projets puissent être rediscutés.

Ces arguments ont justifié la note B.

**IGF-8 – Efficacité dans le processus de planification de l'usage du sol:** Les plans d'occupation des sols et les réglementations sont justifiés, mis en œuvre de façon efficace, ne poussent pas les populations vers l'habitat informel, et parviennent à faire face à la croissance démographique

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

*B – De 10 % à 30 % des terres affectées à un usage spécifique sont utilisées pour un autre usage en contravention avec la réglementation existante.*

#### **Discussions :**

Les discussions des membres du panel sont résumées par les points suivants :

- Dans les statuts d'aménagement impliquant le concours des institutions locales (cas de la GELOSE), le suivi est effectué par des instances de proximité et les zonages sont encore respectés en majeure partie.
- Les zonages dans les statuts dont le suivi et le contrôle sont confiés à l'Etat ou à ses agents déconcentrés ne sont plus respectés dans la majorité des cas, du fait des faibles moyens dont disposent ces services (agriculture, forêts, élevage, etc.). Dans ces statuts, les usages ne sont plus conformes aux zonages initiaux et les pratiques locales ont pris le dessus. Ces cas concernent les forêts classées, les AMVR, ZAF.
- Dans les parcs nationaux et aires protégées, confiés à une structure parapublique qui dispose de moyens conséquents, les contrôles et le suivi périodiques font que les zonages sont respectés.

## **4. Discussions générales**

**Indicateurs favorables :** néant

**Indicateurs critiques :** néant

### **La réforme foncière précurseur de l'amélioration de la gouvernance**

Madagascar a depuis 2005 mis en place une nouvelle politique de réforme foncière. Si elle a le mérite d'être un précurseur en termes de mise en place d'un ensemble de mesures cohérentes qui visent à répondre aux problématiques du moment, beaucoup d'aspects pourraient encore être améliorés. Par exemple, certaines thématiques liées à la politique foncière sont encore manquantes. Aussi, les critères de bonne gouvernance comme la transparence, la participation, l'efficacité, ne sont pas toujours vérifiés.

La note B a été majoritairement attribuée pour chaque indicateur, traduisant un niveau satisfaisant de gouvernance pour la politique foncière et l'utilisation des terrains ruraux.

- Parmi les aspects qui méritent à être mis en relief, la politique de réforme foncière vise et annonce clairement un objectif d'équité vis-à-vis de l'ajustement des coûts de l'acquisition d'un document formel de propriété pour qu'il soit plus accessible aux revenus faibles. Par contre, d'autres aspects de

l'équité, notamment l'accès du genre, des groupes vulnérables, des migrants et des sans – terre, des détenteurs de droits secondaires, n'ont pas été explicitement annoncés.

- La réforme a aussi le mérite d'être élaboré selon un processus participatif, du moins au niveau central, du fait de la représentation des différentes entités gouvernementales et de la société civile lors de sa conception en 2005. Par contre, les consultations régionales ainsi que l'intégration d'autres catégories d'acteurs (instituts de recherche, opérateurs privés) ont fait défaut pour que l'élaboration soit vraiment participative.

Cette dimension participative se retrouve aussi dans le cadre de l'élaboration des schémas d'aménagement de l'occupation du sol (SAC ou SAIC) au niveau des Communes rurales.

- Par ailleurs, il n'existe pas de calcul d'efficacité (rapport entre les coûts estimés de la mise en œuvre et les éventuels résultats – effets – impacts attendus) lors de l'élaboration de la politique de réforme foncière. Cet aspect est très important, pour réajuster les approches tant au niveau du gouvernement que des bailleurs de fonds, qui risquent d'investir plus qu'on ne peut escompter en termes de résultats.
- La mise en transparence des informations foncières commence aussi à être améliorée. Beaucoup d'efforts sont encore nécessaires pour porter à la connaissance du public et des usagers les informations au niveau de l'administration foncière, que ce soit pour (i) les procédures ou les prix appliqués aux différentes opérations, (ii) les statistiques sur les performances annuelles ou mensuelles des services (nombre de demandes, titres établis, mutations effectuées, bornage, etc.), que pour (iii) la répartition, la disponibilité, les statuts ou l'inventaire des propriétés privées ou du domaine privé de l'Etat. Actuellement, l'administration foncière commence à mettre certaines de ces informations en ligne sur son site web, ou sur d'autres supports multimédia. L'Observatoire du Foncier appuie aussi de manière conséquente à la diffusion des informations sur les services fonciers.

## 1. La fiscalité foncière à Madagascar

La fiscalité foncière discutée dans le CAGF se résume aux deux principaux impôts fonciers en vigueur à Madagascar : l'Impôt Foncier sur le Terrain (IFT) et l'Impôt Foncier sur les Propriétés Bâties (IFPB) donc les impositions annuelles qui sont acquittées par le propriétaire (ou le possesseur) ou l'occupant constaté si le propriétaire n'est pas visible en contrepartie de l'usage et de l'usufruit tiré du terrain.

La fiscalité foncière discutée ici ne se réfère donc pas aux taxes et droits d'enregistrement prélevés sur les actes de transactions foncières. Avant la sortie d'un arrêté **3751/2006/MEFB/MDAT** portant organisation générale de la gestion des impôts fonciers à Madagascar, la fiscalité foncière rentrait dans la catégorie de la fiscalité d'Etat et était gérée par les centres fiscaux du District, un service déconcentré du Ministère des Finances et du Budget. A partir de 2007, la gestion de la fiscalité est passée aux Collectivités (Communes) qui sont en charge de la fixation des taux d'imposition, du recensement, de la gestion des registres fiscaux et du recouvrement. Par ailleurs, l'intégralité des recettes est reversée à la Commune. Une commission spéciale appelée commission communale des impôts (CCI), dans laquelle est membre un représentant du centre fiscal, traite des questions fiscales foncières. Le recensement de l'impôt foncier est déclaratif et les principaux outils sont constitués de trois cahiers de recensement et d'un Logiciel HETRA.

## 2. Synthèse des notations

IGF	Dimension	Notes
<b>IGF 10 – Transparence des évaluations foncières:</b> Les évaluations à des fins d'imposition sont fondées sur des principes clairs, appliquées uniformément, mises à jour régulièrement, et sont accessibles au public.		
<b>10.i.a</b>	<b>Il existe un processus clair pour l'évaluation de la valeur des propriétés</b> <i>L'évaluation des terrains/propriétés à des fins d'imposition est plus ou moins fondée sur les prix du marché mais il y a des différences entre les valeurs enregistrées et les prix du marché pour les différents usages et types d'utilisateurs.</i>	<b>C</b>
<b>10.i.b</b>	<b>Les registres fiscaux sont mis à jour régulièrement</b> <i>Les registres fiscaux ne sont pas mis à jour régulièrement (avec une périodicité supérieure à 5 ans).</i>	<b>B</b>
<b>10.ii</b>	<b>Les registres fiscaux sont accessibles au public</b> <i>Une politique d'accessibilité publique des registres fiscaux est pratiquée et est effective pour une minorité de propriétés dont l'imposition est considérée</i>	<b>C</b>
<b>IGF-11 – Efficacité de la collecte d'impôt :</b> Les ressources issues de la fiscalité foncière sont collectées et les revenus sont supérieurs aux frais engagés pour la collecte.		
<b>11.i</b>	<b>Les exemptions et exonérations aux impôts fonciers sont justifiées et transparentes</b> <i>Les exemptions au paiement de l'impôt sur la terre/ propriété ne se basent pas clairement sur des principes d'équité et d'efficacité et ne sont pas toujours appliquées de façon transparente et systématique.</i>	<b>C</b>
<b>11.ii</b>	<b>Les propriétaires redevables des impôts fonciers figurent dans les registres fiscaux</b> <i>Entre 50 % et 70 % des propriétaires éligibles au paiement de l'impôt foncier figurent dans les registres fiscaux.</i>	<b>C</b>
<b>11.iii</b>	<b>Les impôts dus sont collectés</b> <i>Moins de 50 % des impôts dus sur la terre/propriété sont collectés.</i>	<b>D</b>

<b>11.iv</b>	<b>Les revenus des impôts fonciers dépassent les coûts de recensement et de collecte</b>	
	<i>Le montant de l'impôt foncier est 3 à 5 fois supérieur aux coûts salariaux des personnes chargées de la collecte.</i>	<b>B</b>

### 3. Synthèse des analyses et discussions des panelistes

**IGF 10 – Transparence des évaluations foncières:** Les évaluations à des fins d'imposition sont fondées sur des principes clairs, appliquées uniformément, mises à jour régulièrement, et sont accessibles au public.

#### 10 i a. Il existe un processus clair pour l'évaluation de la valeur des propriétés

*C – L'évaluation des terrains/propriétés à des fins d'imposition est plus ou moins fondée sur les prix du marché mais il y a des différences entre les valeurs enregistrées et les prix du marché pour les différents usages et types d'utilisateurs.*

#### Discussions

La dimension fait référence à une fixation des taux d'imposition qui devrait être standardisée, rendue transparente et tablée sur les prix du marché foncier par la référence à un **argus** ou une **mercuriale** (registre des valeurs des biens immobiliers par zone et par type de terrain) établie par la direction des impôts et mise à jour régulièrement. Un registre des fourchettes fiscales a été établi dans le Code Général des Impôts (CGI) avec 6 catégories pour les IFT (impôts fonciers sur les terrains). Ces catégories restent toutefois peu appliquées du fait que lors de la décentralisation de la fiscalité foncière à partir de 2006, la priorité des Communes était d'éduquer les citoyens au réflexe fiscal. Les Communes ont appréhendé que l'application des taux fonciers en référence au marché foncier puisse élever certaines valeurs d'imposition et freiner dès le début la volonté à payer des contribuables. Si certaines Communes urbaines tiennent compte de la valeur des terrains (Antananarivo, Ivato pour lesquelles des agences immobilières font partie du conseil communal des impôts), les taux étaient rendus forfaitaires et laissés à la décision des Communes rurales sans toutefois descendre en dessous de valeurs plancher. Certains maires se préoccupent par ailleurs de leur électorat et ne s'engagent pas sur des taux d'imposition élevés. Il n'y a pas d'uniformisation de l'application et les taux réels appliqués ne sont pas fondés sur les prix du marché. Ces arguments ont justifié la note C du panel.

**IGF 10 – Transparence des évaluations foncières:** Les évaluations à des fins d'imposition sont fondées sur des principes clairs, appliquées uniformément, mises à jour régulièrement, et sont accessibles au public.

#### 10 i b. Les registres fiscaux sont mis à jour régulièrement

*B – Les registres fiscaux ne sont pas mis à jour régulièrement (avec une périodicité supérieure à 5 ans).*

#### Discussions

Il existe deux procédures de mise à jour des registres fiscaux à Madagascar. La première consiste en une mise à jour des informations sur les propriétaires ou sur le terrain, suite à une transaction, basé sur la déclaration du nouvel acquéreur ou de l'ancien propriétaire. Il est difficile d'évaluer la fréquence de ces mises à jour à l'initiative des contribuables ou à la suite des transactions, car les cas sont très variables. Par ailleurs, d'une manière générale, les transactions foncières sont rarement formalisées et enregistrées.

Le deuxième système consiste en un recensement périodique mené par les Communes, qui sera évalué dans pour cet indicateur.

Pour la plupart des Communes, le dernier recensement remonte à l'époque où le centre fiscal du District était encore en charge de la gestion fiscale. Les deux derniers recensements par les centres fiscaux ont eu lieu en 1998 pour toutes les Communes, et entre 2003 – 2005 essentiellement pour les Communes

urbaines. Après la décentralisation de la fiscalité foncière en 2006, les Communes ont pris du temps pour assimiler leurs nouvelles fonctions et n'ont pas tout de suite renouvelé les registres fiscaux. Les premiers recensements par les Communes datent de 2007 et 2008 pour celles qui ont pu le faire. Ces chiffres ont été confirmés par les notes contextuelles qui ont donné des dates de recensement pour quelques Communes dont on dispose des informations. Par ailleurs, suite à la crise politique qui a créé, d'une part un sentiment d'instabilité pour les maires et d'autre part une baisse des moyens financiers à leur disposition (les contribuables n'étant plus sensibilisés ou motivés à s'acquitter des impôts), aucun recensement ou mise à jour des bases fiscales n'a été réalisé jusqu'en 2011. Les moyennes estimées situent donc la périodicité entre 5 à 7 ans, sans pour l'instant excéder 10 ans. Les membres du panel ont unanimement choisi B.

**IGF 10 – Transparence des évaluations foncières:** Les évaluations à des fins d'imposition sont fondées sur des principes clairs, appliquées uniformément, mises à jour régulièrement, et sont accessibles au public.

#### **10 ii. Les registres fiscaux sont accessibles au public**

*C – Une politique d'accessibilité publique des registres fiscaux est pratiquée et est effective pour une minorité de propriétés dont l'imposition est considérée.*

#### **Discussion**

Le système actuel appliqué à Madagascar utilise trois (03) outils qui font office de « registre fiscal » sans que celui – ci n'existe en tant que registre physique avec des feuillets paginés :

1. au moment du recensement, **trois cahiers** (des cahiers d'écolier parfois) sont fournis par le contribuable, dans lesquels est inscrit le patrimoine foncier déclaré par le contribuable (nombre de terrains, superficies estimées, cultures pratiquées ou nature de l'usage des terrains) à la date du recensement. Les mêmes informations se retrouvent dans les trois exemplaires dont le premier est gardé par le contribuable, le second archivé à la mairie et le troisième au niveau du contre fiscal. Les informations enregistrées ne mentionnent pas encore le montant à payer ou le taux fiscal appliqué.
2. Les informations dans les cahiers sont ensuite saisies dans un **logiciel HETRA** à la disposition de chaque Commune. Dans la réalité, très peu de Communes disposent de sources d'électrification et peuvent utiliser le Logiciel. Les Communes ne disposant pas de source d'électrification font la saisie des informations par machine à écrire ou se regroupent pour faire la saisie au niveau d'un bureau de micro – édition au niveau du District.

Une fois les informations saisies, le logiciel édite automatiquement les **avis d'imposition** sur lesquels figurent le nom du contribuable et les montants qu'il devra s'acquitter.

Les dispositions légales sur la fiscalité foncière (CGI, arrêté 3751/2006/MEFB/MDAT) ne comportent aucune mention sur l'obligation des Communes à rendre public le contenu du logiciel Hetra (liste des biens et contribuables recensés, mode de calcul des taux d'imposition, état de paiement). Il n'existe ni de disposition légale ni d'initiatives communales qui annonce l'accès au public. Dans la pratique, les demandes individuelles de clarification et d'accès au mode de calcul de l'imposition est possible en cas de réclamation, mais seulement pour ceux qui engagent la démarche de consulter le logiciel. Une minorité y a donc accès. D'où la note C.

**IGF-11 – Efficacité de la collecte d'impôt :** Les ressources issues de la fiscalité foncière sont collectées et les revenus sont supérieurs aux frais engagés pour la collecte.

#### **11 i. Les exemptions aux impôts fonciers sont justifiées et transparentes**

*C – Les exemptions au paiement de l'impôt sur la terre/ propriété ne se basent pas clairement sur des principes d'équité et d'efficacité et ne sont pas toujours appliquées de façon transparente et systématique.*

## Discussion

Le terme « exemption » dans le droit fiscal Malagasy se réfère seulement au statut de non – imposition des terrains domaniaux et ne s’applique pas aux contribuables particuliers pour lesquels il convient d’utiliser le terme « exonération » pour toute remise fiscale en intégralité ou en partie. La dimension a donc été évaluée dans le sens d’**exonération**. Les conditions d’exonération sont clairement décrites dans le CGI : l’article 10.01.04 pour les terrains de culture, l’article 10.02.04 pour les terrains bâties. Leurs objectifs sont d’établir une incitation à la production (extension, reboisement, etc.). Toutefois, elles ne sont pas rendues publiques et transparentes, et privilégient seulement les entreprises ou les individus qui ont accès à ces informations ou quelques notables locaux assez influents. Elles ne sont pas appliquées de manière systématique et transparente.

Les discussions des membres du panel ont tenu sur trois points :

- Dans leur conception, les textes ont pris en compte les questions d’**équité** (ex. les parcelles de petite superficie, traduisant une condition précaire du possesseur, sont exonérées) et d’**efficacité** (ex. incitation à l’investissement : les parcelles de reboisement peuvent bénéficier d’une remise fiscale) pour la définition des conditions d’applicabilité de l’exonération.
- Dans la pratique, les conditions d’exonération ne sont pas portées à la connaissance du public et qu’une minorité d’instruits et d’élite bénéficient de son application, souvent dans des conditions non – conformes au contenu des textes.
- Les taux de recensement et de recouvrement dans les Communes sont déjà généralement faibles, alors qu’il n’y a pas de sanctions appliquées envers ceux qui ne s’acquittent pas de leurs impôts. Cette « exonération implicite et généralisée » ne va pas dans le sens d’équité par rapport à ceux qui paient effectivement et régulièrement.

Ces points ont justifié la note C.

**IGF-11 – Efficacité de la collecte d’impôt :** Les ressources issues de la fiscalité foncière sont collectées et les revenus sont supérieurs aux frais engagés pour la collecte.

### **11 ii. Les propriétaires redevables des impôts fonciers figurent dans les registres fiscaux**

C – Entre 50 % et 70 % des propriétaires éligibles au paiement de l’impôt foncier figurent dans les registres fiscaux.

## Discussions

Très peu d’études ont été réalisées dans le sens de mesurer l’efficacité des processus de recensement. Les résultats compilés des ouvrages (« *Analyse institutionnelle et politique pour l’amélioration de la fiscalité foncière et établissement de la situation de référence des recettes fiscales foncières communales* » – Cabinet FTHM Conseils, 2009) font état d’un taux de recensement des contribuables de 91 %<sup>40</sup> mais d’un taux de déclaration des biens imposables de 50 %. Une autre estimation dans le cadre de l’élaboration des notes contextuelles a donné le chiffre de 61 % pour les terrains agricoles et de 76 % pour les propriétés bâties, basée sur le ratio superficies recensées – superficie agricole utile pour la première et le ratio nombre de propriétés bâties recensées – nombre de ménages pour la seconde. Face à la représentativité discutable des Communes étudiées pour le calcul de ces moyennes, et tenant compte que c’étaient surtout les Communes qui ont bénéficié d’appuis techniques qui affichent ce fort taux de recensement. Les membres du panel estiment que la moyenne générale serait plus faible et ont attribué la note C correspondant à un taux entre 50 % et 70 %.

**IGF-11 – Efficacité de la collecte d’impôt :** Les ressources issues de la fiscalité foncière sont collectées et les revenus sont supérieurs aux frais engagés pour la collecte.

### **11 iii. Les impôts dus sont collectés**

<sup>40</sup> Nombre de ménages recensés rapporté au nombre de ménages dans la Commune

---

D – Moins de 50 % des impôts dus sur la terre/propriété sont collectés.

---

### Discussions

Toujours à partir des mêmes sources d'information (« Analyse institutionnelle et politique pour l'amélioration de la fiscalité foncière et établissement de la situation de référence des recettes fiscales foncières communales » – Cabinet FTHM Conseils, 2009), le taux moyen de recouvrement en 2008 sur 10 Communes est de 48 %. L'étude dans le cadre des notes contextuelles a ressorti une moyenne de 62 % pour les recouvrements en 2008. Le membre représentant le MATD/ DG Décentralisation a toutefois souligné que sur la base des comptes administratifs compilés à leur niveau, le taux de recouvrement général ne dépasse pas 50 %. Sur cet argument, les membres ont donné la note D.

**IGF-11 – Efficacité de la collecte d'impôt :** Les ressources issues de la fiscalité foncière sont collectées et les revenus sont supérieurs aux frais engagés pour la collecte.

#### 11 iv. Les revenus des impôts fonciers dépassent les coûts de recensement et de collecte

B – Le montant de l'impôt foncier est 3 à 5 fois supérieur aux coûts salariaux des personnes chargées de la collecte.

---

### Discussions

En tenant compte du sens général de l'indicateur, il s'agit d'évaluer la rentabilité de la fiscalité foncière. En se référant à l'opérationnalisation du système (préparation, recensement, recouvrement), les coûts ne concernent pas seulement les salaires des personnes chargées de la collecte mais comprend aussi les investissements et leur amortissement, et les coûts de saisie des cahiers de recensement et d'impression des avis d'imposition. Les expériences vécues par les maires membres du panel font état d'un coût d'investissement initial de 3 à 6 millions d'Ariary pour la première année pour les Communes rurales et d'environ 15 millions d'Ariary pour les Communes urbaines. Le coût de fonctionnement annuel pour le recouvrement est d'environ 4 millions d'Ariary pour les CU et entre 1,1 à 2,4 millions pour les CR. Les recouvrements moyens pour une Commune Urbaine se situent autour de 150 à 200 millions d'Ariary. Pour les Communes Rurales, les recouvrements moyens tournent autour de 20 – 30 millions d'Ariary. Le rapport entre les recouvrements estimés et les frais d'investissement et fonctionnement se situe dans la fourchette « 3 à 5 fois supérieur », d'où la note B.

## 4. Discussions générales

---

**Indicateurs très favorables :** Néant

**Indicateurs très critiques :** IGF 11 – iii

### **Les Communes ne maîtrisent pas encore la fiscalité foncière**

La récente prise en main de la fiscalité foncière par les Communes, suite à l'Arrêté 3751/2006/MEFB/MDAT, et l'insuffisance des appuis techniques et financiers par l'Etat central et les services déconcentrés ont fait que la gouvernance en matière de fiscalité foncière est encore faible et nécessite beaucoup d'amélioration. Même si les procédures ont été autant que possible simplifiées, après cinq années, il a été constaté que les vitesses d'assimilation sont très différentes mais que d'une manière générale, les Communes maîtrisent faiblement la fiscalité foncière.

- le manque de ressources financières, logistiques et humaines (agents recenseurs) au niveau des Communes fait qu'elle se contente des déclarations des contribuables, entraînant des pertes de fiabilité et de complétude des informations lors du recensement et du recouvrement (taux estimé à moins de 50 %). Financièrement, la décentralisation de la compétence pour la fiscalité n'était pas accompagnée d'un transfert de fond. Il n'existe pas de subvention de la fiscalité foncière, contrairement à l'état – civil, l'éducation, la santé.

- La transparence est effective dans le cas de l'utilisation des trois cahiers d'inscription. Toutefois, les critères d'exonération ne sont pas rendus publics, et leur application est assujettie à la discrétion des agents communaux.
- Peu de dirigeants communaux se sentent socialement redevables et affichent une transparence dans la gestion des recettes fiscales. Des initiatives dans ce sens ont déjà été expérimentées à travers la démarche du « budget participatif » qui consiste pour les Comités de développement local de planifier au niveau des Fokontany les activités de développement et les investissements nécessaires pour les réaliser. Dans le processus, le recouvrement fiscal nécessaire pour réaliser les activités est déjà annoncé, ce qui incite les habitants à s'acquitter des impôts.
- D'autre part, le réflexe civique et la culture fiscale ne sont pas encore acquis par les contribuables. Les impôts sont encore considérés comme un fardeau et une obligation envers « l'Etat » (*fanjakana* : désignant l'autorité administrative incluant l'Etat central et les Communes), sentiment hérité du système colonial. Le manque de redevabilité sociale des dirigeants sur le montant et l'utilisation des recettes a démotivé la volonté à payer des ménages. Le lien entre incitations, exonération et investissement n'est pas encore établi.
- Les appuis reçus par les Communes (matériels, formation, financement, ressources humaines) ont été manifestement inéquitables. Certaines Communes ont bénéficié de l'intervention de bailleurs de fonds et ont pu développer leur fiscalité en termes d'exhaustivité du recensement, d'établissement de registre fiscal et de recouvrement. Ces Communes ne représentant que 15 à 20 % des collectivités. La formation et le renforcement de capacité n'ont pas été menés de manière uniforme, certaines Communes étant plus favorisées que d'autres.

Le contenu général des débats a porté sur :

1. La nécessité de capitalisation des premières expériences en matière de prise en charge de la fiscalité par la Commune : cas de succès, les contraintes, les mesures pour renforcer la fiscalité.
2. La nécessité de la formulation d'une **politique foncière globale** qui aborderait la thématique de la taxation foncière. Cette politique de la taxation foncière traiterait à la fois de la fiscalité foncière sur la propriété (impôts fonciers sur les terrains, impôts fonciers sur les propriétés bâties) et de la taxation des transactions foncières (droit d'enregistrement, droit de mutation, impôts sur les plus-values immobilières, etc.).
3. La valorisation des terrains de l'Etat (domaine privé national, terrains vacants et sans maître) qui constituent un capital foncier « dormant » car l'Etat n'est pas imposé. Cette valorisation pourra se traduire par une politique cadrée de (i) vente, de (ii) location ou bail accompagnée de stratégies de valorisation des terrains (cahier de charges) et de réinstallation sociale, de (iii) régularisation des occupations paisibles de longue durée, comme c'est souvent le cas sur les vieux statuts de terrains titrés au nom de l'Etat (aires de mise en valeur rurale, réserves indigènes),
4. La mise en place prochaine d'un Institut National de la Décentralisation et du Développement Local (INDDL) dont une des missions sera de former les agents des collectivités territoriales décentralisées. La mise en œuvre de la fiscalité foncière sera l'un des grands modules de formation à charge de cet institut.
5. L'amélioration de la fiabilité des recensements et des bases de données sur les contribuables par l'utilisation de moyens plus précis (photos aériennes, PLOF). Dans ce sens, la valorisation du Guichet foncier communal pour renseigner les informations sur les terrains (emplacement, superficie) est à creuser davantage. Des démarches dans le sens de valoriser le PLOF pour la fiscalité foncière sont d'ailleurs en cours d'expérimentation par le Programme national foncier (logiciel Fi-PLOF).
6. La possibilité pour l'Etat central de subventionner pendant une ou deux années le recensement fiscal. La Commune pourra ensuite s'autofinancer sur les recettes collectées.

7. Les mesures pour les grands terrains titrés qui ne paient pas les impôts fonciers car les propriétaires sont absents et les Communes n'ont aucune force de persuasion (institutionnelle, juridique) pour les rendre solvables. D'une manière générale, les outils juridiques en vigueur ne prévoient pas de véritable alternative applicable (ex. annulation du droit de propriété) pour obliger les contribuables réfractaires à payer.
8. L'utilisation, lors de la prochaine évaluation, des données du logiciel SIFCO qui centralise les données fiscales foncières des Communes, est qui déjà opérationnel au niveau du MATD.

## 1. La notion du domaine privé de l'Etat

Historiquement, la notion de domanialité des terres a déjà été présente dans la gestion foncière du temps de la royauté Malagasy (avant 1896). La notion de *tanim – panjakana* (le sens original et étymologique du terme est « terre du roi ») a été déjà annoncé dans le Code des 305 articles, première compilation écrite des lois Malagasy en 1881. La terre et le royaume appartenaient au souverain et les sujets ont le droit d'occupation et de jouissance, en contrepartie du paiement de redevance ou d'offrande d'une partie de la production. Au lendemain de la colonisation en 1896, le terme de *tanim – panjakana* a été appliquée dans le sens de terrain de l'Etat colonial. Le principe de domanialité était maintenu à l'avènement de l'Indépendance en 1960, les législateurs malgaches s'étant largement inspirés des textes coloniaux. L'Etat Malagasy est le gestionnaire de la propriété domaniale. Ce principe est le fondement de la Loi 60 – 004 sur le domaine privé national, qui a prévu une procédure pour la consécration du droit de propriété sur des terres ancestrales occupées depuis une certaine période par les possesseurs. Dans cette procédure, le propriétaire coutumier doit prouver la possession ou la mise en valeur selon les exigences déterminées.

En 2005, année de l'adoption de la politique de réforme foncière, des innovations majeures ont été instaurées : la suppression du principe de domanialité des terrains, et la reconnaissance de l'occupation de fait comme une preuve de propriété. Tout ce qui n'est pas titré ne relève plus désormais du domaine de l'Etat. Les parcelles faisant l'objet d'occupation selon les modes locaux sont catégorisées « propriété privée non – titrée ». La loi 2006 – 031 régit ce nouveau statut des terres alors qu'une autre loi, celle portant numéro 2008 – 014 et son décret d'application 2010 – 233 remplacent la loi de 1960 sur le domaine privé de l'Etat.

Au vu du contenu des différentes dimensions, le terme de « terrains domaniaux » renvoie généralement au domaine public et du domaine privé de l'Etat, mais plus particulièrement à ce dernier.

## 2. Synthèse des notations

IGF	Dimension	Notes
<b>IGF-12.</b>	<b>Identification des terrains domaniaux et clarté de la gestion:</b>	la propriété de la terre par l'Etat/ la Collectivité est justifiée, les terrains domaniaux sont inventoriés, gérés selon des règles claires, et l'information pertinente est accessible au public.
<b>12.i</b>	<b>La propriété de la terre par l'Etat/ la collectivité est justifiée et gérée à un échelon administratif approprié.</b>	
	<i>La propriété de la terre par l'Etat/la collectivité se justifie généralement par son caractère de bien public géré à un niveau administratif approprié mais les terrains domaniaux peuvent être gérés de façon discrétionnaire.</i>	<b>B</b>
<b>12.ii</b>	<b>Il existe un inventaire complet des terrains domaniaux</b>	
	<i>Moins de 30 % des terrains domaniaux sont cartographiés ou identifiés clairement dans la pratique</i>	<b>C</b>
<b>12.iii</b>	<b>La compétence de la gestion des terrains domaniaux est attribuée sans ambiguïté.</b>	
	<i>Il y a des ambiguïtés dans l'attribution de la compétence pour gérer les différents types de terrains domaniaux mais cela a peu d'impact sur la gestion des actifs.</i>	<b>B</b>
<b>12.iv</b>	<b>Des ressources suffisantes sont disponibles pour la gestion des terres publiques par les administrations concernées</b>	
	<i>Les ressources sont insuffisantes et/ou un manque de capacité organisationnelle aboutit à une mauvaise gestion ou une absence de gestion des terres publiques</i>	<b>D</b>
	<b>12. v : L'inventaire des terrains domaniaux est accessible au public</b>	

	Les informations contenues dans l'inventaire des terrains domaniaux ne sont pas accessibles au public	D
<b>12. vi : Les informations les plus importantes concernant les attributions de terres sont accessibles au public.</b>		
	Les informations les plus importantes concernant les attributions de terres (le lieu et la superficie de l'attribution, les parties prenantes et les conditions financières de l'attribution) sont enregistrées ou partiellement enregistrées mais ne sont pas accessibles au public	C
<b>IGF-13. Justification et efficacité des procédures d'expropriation:</b> L'Etat n'exproprie la terre que dans l'intérêt public et l'expropriation est menée de façon efficace.		
<b>13.i</b>	<b>Les cas d'expropriation au profit d'intérêts privés sont minimes</b>	
	Entre 10 % et 30 % des terrains expropriés dans les 3 dernières années sont utilisés pour des intérêts privés.	B
<b>13.ii</b>	<b>Les terrains expropriés sont utilisés pour l'usage prévu dans un délai raisonnable</b>	
	Plus de 70 % des terrains expropriés dans les 3 dernières années ont été utilisés pour l'usage prévu.	A
<b>IGF-14. Transparence et justice dans les procédures d'expropriation:</b> Les procédures d'expropriation sont claires et transparentes, et une juste indemnisation en nature ou au prix du marché est payée rapidement.		
<b>14.i</b>	<b>L'expropriation des propriétés enregistrées est indemnisée dans la pratique</b>	
	Lorsqu'une personne est expropriée, une indemnisation, financière ou en nature, est payée mais les ménages déplacés ne disposent plus d'un patrimoine équivalent et ne peuvent maintenir leur statut économique et social antérieur.	C
<b>14.ii</b>	<b>Une indemnisation est payée pour l'expropriation de tous les droits (enregistrés ou non)</b>	
	Une juste indemnisation, financière ou en nature, est payée pour certains droits non-enregistrés (tels que la possession, l'occupation, etc.). Cependant, les détenteurs d'autres droits non-enregistrés (qui peuvent inclure par exemple le pâturage, l'accès, la cueillette etc.) ne touchent généralement pas d'indemnisation.	C
<b>14.iii</b>	<b>Les propriétaires expropriés sont indemnisés dans un délai raisonnable</b>	
	Entre 50 % et 70 % des propriétaires expropriés reçoivent une indemnisation dans l'année.	C
<b>14.iv</b>	<b>Il existe des voies de recours indépendantes et accessibles pour faire appel d'une expropriation</b>	
	Il existe des voies de recours indépendantes pour faire appel d'une décision d'expropriation mais l'accès est restreint (par exemple si les recours sont seulement accessibles aux revenus moyens ou supérieurs).	B
<b>14.v</b>	<b>Les recours contre les expropriations sont examinés dans un délai raisonnable</b>	
	Une décision de première instance est prononcée dans 30 % à 50 % des recours contre une expropriation déposée dans les 3 dernières années.	C
<b>IGF – 15. Transparence des procédures et valeur économique :</b> Les transferts de terrains domaniaux à un usage privé suivent une procédure claire, transparente et concurrentielle. La procédure est audité et les paiements sont collectés.		
<b>15.i</b>	<b>Les transactions concernant les terrains domaniaux sont transparentes.</b>	
	Moins de 50 % des terrains domaniaux cédés/loués au cours des 3 dernières années l'ont été dans le cadre d'une enchère publique ou d'un appel d'offres ouvert	D
<b>15.ii</b>	<b>Les baux sur les terrains domaniaux sont collectés.</b>	

	Entre 50 % et 70 % de la valeur totale des baux portant sur les terrains domaniaux sont collectés.	C
15.iii	<b>Les terrains domaniaux sont loués et/ou cédés aux prix du marché</b>	
	Les terrains domaniaux sont rarement ou ne sont jamais cédés/loués aux prix du marché selon une procédure transparente	D

### 3. Synthèse des analyses et discussions des panelistes

**IGF-12. Identification des terrains domaniaux et clarté de la gestion:** la propriété de la terre par l'Etat/ la Collectivité est justifiée, les terrains domaniaux sont inventoriés, gérés selon des règles claires, et l'information pertinente est accessible au public.

**12. i : La propriété de la terre par l'Etat/ la collectivité est justifiée et gérée à un échelon administratif approprié.**

*B – La propriété de la terre par l'Etat/la collectivité se justifie généralement par son caractère de bien public géré à un niveau administratif approprié mais les terrains domaniaux peuvent être gérés de façon discrétionnaire.*

#### Discussions :

Trois niveaux administratifs sont concernés par la gestion de la terre titrée au nom de l'Etat ou de la collectivité :

1. L'Etat central avec ses services déconcentrés (Ministre en charge du foncier, Direction des Domaines, et Services Régionaux des Domaines). Il gère l'ensemble des terrains domaniaux (titrés) non – affectés et les terrains vacants et sans – maître.  
Les services publics affectataires (autres Ministères) gèrent les terrains domaniaux affectés à leur nom.
2. Les Régions pour l'approbation des demandes de terrains domaniaux urbains de moins de 1.000 m<sup>2</sup> et domaniaux ruraux de moins de 50 ha. Les Régions gèrent aussi les terrains titrés à son nom.
3. Les Communes qui gèrent les propriétés titrées au nom de la Commune et les terrains au nom de l'Etat doté aux Communes.

Les discussions du panel sont résumées par les points suivants :

- Vu les différentes procédures pour l'Etat de titrer les terrains en son nom<sup>41</sup>, son patrimoine foncier devrait théoriquement être très conséquent. Faute de moyens, il n'existe pas d'inventaire de ces terrains. L'Etat ne connaît donc pas son étendue (nombre, superficie) exacte.
- Les terrains domaniaux sont insaisissables, imprescriptibles et non – imposables. Il y a un manque à gagner en termes de fiscalité foncière puisque le statut n'est pas imposé. La sécurité foncière de l'occupant demeure précaire même si l'Etat ne met pas en valeur son patrimoine sur plusieurs années. L'occupant pourrait donc réaliser un minimum d'investissement. Ces caractères freinent donc la plus – value économique des terrains titrés au nom de l'Etat.
- Les ventes des terrains de l'Etat sont rarement transparentes ou mises aux enchères publiques.
- Les terrains affectés et non – mis en valeur par le département affectataire ne sont pas désaffectés.  
→ L'Etat central est un mauvais gestionnaire de son patrimoine

<sup>41</sup> Les terrains titrés au nom de l'Etat peuvent provenir de (i) transfert à l'Etat Malagasy d'anciennes Réserves Indigènes ou anciens périmètres de colonisation et concession, (ii) des zones aménagés (AMVR, ZAF), (iii) terrains objet de prescription extinctive selon la procédure de retour à l'Etat en vertu de l'Ordonnance 74 – 021 portant sanction des abus de propriété, (iv) des terrains objet d'opérations cadastrales dont l'occupant ou le propriétaire est inconnu (le terrain est alors inscrit au nom de l'Etat Malagasy), (v) d'aménagement économique : Zone d'Investissement Agricole (ZIA) ou Réserves Foncières Touristiques (RFT), ou (vi) de l'annulation d'une propriété titrée privée qui demeure immatriculée au nom de l'Etat.

- Certaines compétences sont déjà décentralisées aux Régions mais celles – ci ne disposent pas encore d'un cadre cohérent d'aménagement de leur territoire (SRAT) pour mener de manière efficiente la gestion de leur patrimoine foncier. On craint que dans le contexte actuel, l'attribution de plus de compétence aux Régions pour l'approbation des demandes d'actes pourrait conduire à une gestion désordonnée ou discrétionnaire.
- On pourrait décentraliser certaines compétences aux Communes (gestion des ZAF et AMVR) mais déjà avec le Guichet Foncier et la gestion des terrains dotés, il est constaté que la capacité de gestion n'est pas encore optimale.

D'où la conclusion que la répartition de la gestion aux différents échelons serait encore justifiée, mais il est reconnu que sa gestion serait discrétionnaire. D'où la note B.

**IGF-12. Identification des terrains domaniaux et clarté de la gestion:** la propriété de la terre par l'Etat/ la Collectivité est justifiée, les terrains domaniaux sont inventoriés, gérés selon des règles claires, et l'information pertinente est accessible au public.

**12. ii : Il existe un inventaire complet des terrains domaniaux**

*C – Moins de 30 % des terrains domaniaux sont cartographiés ou identifiés clairement dans la pratique*

**Discussions :**

Le panel a convenu qu'il n'existe pas dans la pratique d'inventaire exhaustif ou complet mené sur les terrains titrés au nom de l'Etat, vu la grande diversité des procédures selon lesquelles un terrain est titré au nom de l'Etat. Les chiffres de 1.706 terrains immatriculés au nom de l'Etat, pour une superficie de 17.129 Km<sup>2</sup> (soit 3 % de la superficie nationale) ont été jugés comme largement sous – estimés. La notation C a été attribuée par élimination, compte – tenu qu'elle ne pourrait pas être D (« les terrains domaniaux ne sont pas cartographiés ou identifiés clairement dans la pratique », ce qui n'est pas vrai).

**IGF-12. Identification des terrains domaniaux et clarté de la gestion:** la propriété de la terre par l'Etat/ la Collectivité est justifiée, les terrains domaniaux sont inventoriés, gérés selon des règles claires, et l'information pertinente est accessible au public.

**12. iii : La compétence de la gestion des terrains domaniaux est attribuée sans ambiguïté.**

*B – Il y a des ambiguïtés dans l'attribution de la compétence pour gérer les différents types de terrains domaniaux mais cela a peu d'impact sur la gestion des actifs.*

**Discussions :**

Les discussions des membres du panel ont porté sur les attributions et les ambiguïtés éventuelles dans la gestion des terrains domaniaux dans les trois cas du domaine public, du domaine privé de l'Etat affecté ou non – affecté.

- Pour le domaine public, les institutions en charge de sa gestion sont constituées des travaux publics, du service détenteur et des collectivités décentralisées. Du fait de cette pluralité, certains chevauchements de responsabilité sont possibles. Le cas de l'extraction illicite des sables de rivière a été pris en exemple par les membres du panel. Le premier responsable de la réglementation n'est pas défini clairement entre le Service minier (en tant que responsable des ressources minières), le service des Domaines (en tant que chargé de la police domaniale sur la protection des domaines publics), la Commune et le Ministère de l'eau.
- Pour le domaine privé de l'Etat affecté, l'institution gestionnaire et le service public affectataire. Certains terrains affectés aux services publics ne sont pas exploités, ou les services affectataires ne respectent pas la vocation de ces terrains. Dans plusieurs cas, les terrains affectés sont vendus par les responsables des départements affectataires à leurs profits personnels (cas des Universités d'Antananarivo et de Toliara affectées au Ministère de l'enseignement supérieur, cas des terrains titrés au nom du Ministère des Mines).

- Pour les terrains vacants et sans maître, le Ministère en charge du Domaine est quelquefois en conflit avec certains Chefs de région ou maires qui octroient des superficies à des investisseurs en signant des contrats de vente ou de location alors que cela ne relève pas de leur prérogative (qui se limite à l'approbation de la demande d'acquisition pour les terrains de moins de 50 Ha).
- Le cas de la compétence de l'EDBM à délivrer des autorisations d'acquisitions foncières pour des investisseurs agricoles a aussi été discuté. Certains membres jugent qu'il y a superposition d'attribution avec le service des Domaines.

**IGF-12. Identification des terrains domaniaux et clarté de la gestion:** la propriété de la terre par l'Etat/ la Collectivité est justifiée, les terrains domaniaux sont inventoriés, gérés selon des règles claires, et l'information pertinente est accessible au public.

**12.iv : Des ressources suffisantes sont disponibles pour la gestion des terres publiques par les administrations concernées**

*D – Les ressources sont insuffisantes et/ou un manque de capacité organisationnelle aboutit à une mauvaise gestion ou une absence de gestion des terres publiques*

#### **Discussions :**

Les membres du panel se sont accordés sur le fait que l'Etat est un mauvais gestionnaire de son patrimoine. Non seulement l'inventaire du patrimoine foncier de l'Etat n'est pas complet (v. supra 1.707 terrains sont recensés) faute de financement mais l'Etat n'a pas les capacités pour le suivi des redevances ou loyers que les locataires doivent payer pour le bail. Par ailleurs, le crédit annuel alloué par l'Etat à la gestion des terres publiques (Lois de Finance) ne représente que le quart du budget de fonctionnement nécessaire, sans parler des investissements et des activités propres (immatriculation des terrains au nom de l'Etat, le bornage au nom de l'Etat, l'établissement des plans, ..). Par conséquent, les Administrations ne peuvent pas gérer d'une manière fiable leurs biens.

**IGF-12. Identification des terrains domaniaux et clarté de la gestion:** la propriété de la terre par l'Etat/ la Collectivité est justifiée, les terrains domaniaux sont inventoriés, gérés selon des règles claires, et l'information pertinente est accessible au public.

**12. v : L'inventaire des terrains domaniaux est accessible au public**

*D – Les informations contenues dans l'inventaire des terrains domaniaux ne sont pas accessibles au public*

#### **Discussions :**

Dans l'ensemble, il n'existe pas d'inventaire complet des terrains domaniaux. Pour l'infime partie recensée, il n'y a pas de dispositions prises pour la diffusion ou l'affichage des informations concernant ces terrains inventoriés, que ce soit pour les autres institutions (chambre de commerce, autres ministères, investisseurs économiques ou agricoles, EDBM) que pour le public.

**IGF-12. Identification des terrains domaniaux et clarté de la gestion:** la propriété de la terre par l'Etat/ la Collectivité est justifiée, les terrains domaniaux sont inventoriés, gérés selon des règles claires, et l'information pertinente est accessible au public.

**12.vi : Les informations les plus importantes concernant les attributions de terres sont accessibles au public.**

*C – Les informations les plus importantes concernant les attributions de terres (le lieu et la superficie de l'attribution, les parties prenantes et les conditions financières de l'attribution) sont enregistrées ou partiellement enregistrées mais ne sont pas accessibles au public.*

#### **Discussions :**

La procédure d'acquisition des grandes superficies est différente selon les acquéreurs malgré la Circulaire ministérielle 321 – 10/MATD/SG/DGSF du 25 Octobre 2010 portant procédure de demande de terrains de grande superficie (supérieure à 2500 Ha). Certains investisseurs favorisent le niveau communal comme porte d'entrée (maire, autorités traditionnelles, etc.), certains au niveau du Chef de Région, d'autres par le biais du Ministère ou de l'EDBM. D'autres ministères peuvent être concernés en premier lieu comme le Ministère de l'agriculture pour les investissements à usage agricole (exemple ZIA) ou le ministère du tourisme pour les RFT. Il n'existe pas d'avis d'enchère ou d'appel d'offres ouvert et transparent, et les informations concernant le mode d'attribution ou l'acquéreur, la durée sont rarement portées à la connaissance du public ou des autres institutions.

Il arrive quelque fois que des acquéreurs se voient attribuer le même terrain par deux institutions différentes ce qui est source de conflits.

**IGF-13. Justification et efficacité des procédures d'expropriation:** L'Etat n'exproprie la terre que dans l'intérêt public et l'expropriation est menée de façon efficace.

**13.i : Les cas d'expropriation au profit d'intérêts privés sont minimes**

*B – Entre 10 % et 30 % des terrains expropriés dans les 3 dernières années sont utilisés pour des intérêts privés.*

**Discussions :**

Les expropriations à Madagascar sont théoriquement menées selon une procédure de déclaration de cause d'utilité publique (DUP – Ordonnance 62 – 023), qu'elles servent l'intérêt public (infrastructures, routes, gare routière) ou privé (exploitations minières, pétrolifères). Dans le second cas, l'Etat se met en interface entre les personnes affectées par le projet et l'entreprise privée<sup>42</sup>, mais toujours dans le cadre d'un processus DUP, et les bénéfices publics pourraient être tirés sous forme de redevances ou de conduite de projets sociaux. A partir du recensement des neuf cas – ayant obtenu des Décrets d'expropriation pour cause d'utilité publique – produit par les notes contextuelles entre 2005 et 2010, deux projets miniers seulement représentent des intérêts privés. D'où la note B.

Les membres ont notamment discuté sur la différence entre les termes « expropriation » et « déguerpissement », ce second s'appliquant aux cas d'occupations illégales par des squatteurs sur du domaine public ou sur une propriété privée titrée à un particulier. Ce second cas, souvent utilisé dans l'application des droits pour les intérêts privés du propriétaire, ne s'appliquent pas dans le cadre de cette dimension.

**IGF-13. Justification et efficacité des procédures d'expropriation:** L'Etat n'exproprie la terre que dans l'intérêt public et l'expropriation est menée de façon efficace.

**13. ii : Les terrains expropriés sont utilisés pour l'usage prévu dans un délai raisonnable**

*A – Plus de 70 % des terrains expropriés dans les 3 dernières années ont été utilisés pour l'usage prévu.*

**Discussions :**

L'ordonnance 62 – 023 relative à l'expropriation pour cause d'utilité publique n'a pas prévu de délai obligatoire pour l'exécution des travaux justifiant l'expropriation. L'article 8 énonce qu'entre la sortie du décret déclarant l'utilité publique et l'expropriation effective, un arrêté de cessibilité doit être publié dans le journal officiel. Sans l'arrêté de cessibilité « aucune construction ne peut être élevée, aucune plantation ou amélioration ne peut être effectuée ». Le délai pour la publication de cet arrêté peut prendre entre une à deux années. L'article 52 prévoit par ailleurs que « au cas où les immeubles expropriés ne reçoivent pas en tout ou en partie la destination d'utilité publique qui a motivé l'expropriation, les anciens propriétaires ou leurs ayants droit peuvent en demander la remise des biens en cause ».

<sup>42</sup> Cas illustrés notamment par les exploitations d'Illmenite au Sud – Est (Rio Tinto) et de Cobalt et Nickel (Sheritt) dans la partie centre – Est de Madagascar.

Dans la pratique, la mise en place des infrastructures qui ont justifié l'expropriation a été entamée pour la majorité dans les trois années qui ont suivi l'expropriation, surtout pour les projets d'infrastructures publiques (voie ferrée, route, hôpital). D'où la note A.

Dans certains cas de grands projets, une partie des travaux a au moins démarré sans que l'usage prévu ne puisse encore être opérationnalisé (exemple dans le cas du projet QMM, les expropriations ont été nécessaires pour la construction des pistes pour l'évacuation de produits miniers, ou de port en eau profonde d'Ehoala, sans que ces infrastructures ne servent encore à la société, l'exploitation n'ayant pas encore démarré).

**IGF-14. Transparence et justice dans les procédures d'expropriation:** Les procédures d'expropriation sont claires et transparentes, et une juste indemnisation en nature ou au prix du marché est payée rapidement.

**14.i : L'expropriation des propriétés enregistrées est indemnisée dans la pratique**

*C – Lorsqu'une personne est expropriée, une indemnisation, financière ou en nature, est payée mais les ménages déplacés ne disposent plus d'un patrimoine équivalent et ne peuvent maintenir leur statut économique et social antérieur.*

**Discussions :**

La Constitution de la République prévoit que l'expropriation des propriétés privées ne peut être exercée que lorsque la nécessité publique dûment constatée dans les formes légales l'exige et ce, sous réserve de paiement d'une juste et préalable indemnité.

La législation donne la prérogative à la Commission Administrative d'Evaluation (CAE) pour fixer les conditions d'évaluation et de paiement de ces indemnités. Par expérience, le représentant de la Direction des Domaines a soulevé que dans la pratique, la valeur de l'indemnité fixée par une commission administrative n'est pas proportionnelle à la valeur réelle des terrains malgré les procédures d'enquête commodo – incommodo sur les pertes subies et l'évaluation financière par une Commission Administrative d'Evaluation. Par ailleurs, les taux d'indemnisation ne tiennent pas compte des plus – values que la mise en place des infrastructures peut créer.

En illustration, des plaintes, manifestations et barrages sont toujours rapportés à Taolagnaro sur l'expropriation et la compensation des Personnes Affectées par le Projet Rio Tinto, six ans après les premiers paiements des compensations. De manière plus chiffrée, en 2008 pour le cas de la construction de la route « Bretelle du Boulevard de Tokyo » reliant Ankadimbahoaka à Antananarivo, le montant de l'indemnisation payé était de 10.000 Ariary /m<sup>2</sup> alors que la valeur vénale calculée du terrain dépassait 20.000 Ariary /m<sup>2</sup>. D'où la note C attribuée par les membres du panel.

	Codes		
<b>JI = Juste Indemnisation</b>	1 = Indemnisation permettant un niveau d'actifs comparables et le maintien du statut économique et social;	2 = Indemnisation permettant un niveau d'actifs comparables mais pas le maintien du statut économique et social;	3 = Peu ou pas d'indemnisation
<b>DI = Droits indemnisés</b>	1 = Tous les droits secondaires sont reconnus	2 = Certains droits secondaires sont reconnus	3 = Aucun droit secondaire n'est reconnu
<b>Délai</b>	1 = La plupart reçoit une indemnisation dans l'année	2 = Environ la moitié reçoit une indemnisation dans l'année	3 = La plupart ne reçoit pas une indemnisation dans l'année
<b>MO = Mise en œuvre</b>	1 = Mise en œuvre de façon systématique	2 = Mise en œuvre de façon plutôt discrétionnaire	3 = Mise en œuvre de façon très discrétionnaire

Statut	JI	DI	Délai	MO	Commentaires
Propriété urbaine enregistrée	2	3	1	1	Les ménages urbains affectés sont quelquefois instruits et peuvent s'enquérir de leurs droits.
Propriété rurale enregistrée	2	2	1	2	Les PAPs affectées par les grands projets d'extraction minière sont souvent accompagnées par des ONG d'appui. En absence d'accompagnement, certaines expropriations touchant des ménages ruraux ne compensent que le minimum puisqu'il n'existe pas de structure de plaidoyer des communautés.

**IGF-14. Transparence et justice dans les procédures d'expropriation:** Les procédures d'expropriation sont claires et transparentes, et une juste indemnisation en nature ou au prix du marché est payée rapidement.

**14.ii : Une indemnisation est payée pour l'expropriation de tous les droits (enregistrés ou non)**

*C – Une juste indemnisation, financière ou en nature, est payée pour certains droits non-enregistrés (tels que la possession, l'occupation, etc.). Cependant, les détenteurs d'autres droits non-enregistrés (qui peuvent inclure par exemple le pâturage, l'accès, la cueillette etc.) ne touchent généralement pas d'indemnisation*

**Discussions :**

Selon l'article 28 de l'ordonnance 62 – 023 du 19 Septembre 1962, l'indemnité d'expropriation doit couvrir la valeur de l'immeuble à la date du décret d'utilité publique y compris les constructions, plantations et tout autre aménagement. Toutefois, l'indemnité ne doit couvrir que le préjudice direct, matériel et certain causé par l'expropriation. Elle ne peut s'étendre au préjudice incertain et éventuel.

Quant à l'indemnité relative aux privilèges, hypothèques et autres droits réels grevant l'immeuble exproprié, l'article 49 de la même ordonnance précise que les droits des intéressés sont transportés sur la créance de l'indemnité. Dans le cas pratique, ce ne sont pas tous les détenteurs de droits non enregistrés qui touchent l'indemnité.

**IGF-14. Transparence et justice dans les procédures d'expropriation:** Les procédures d'expropriation sont claires et transparentes, et une juste indemnisation en nature ou au prix du marché est payée rapidement.

**14. iii : Les propriétaires expropriés sont indemnisés dans un délai raisonnable**

*C – Entre 50 % et 70 % des propriétaires expropriés reçoivent une indemnisation dans l'année*

**Discussions :**

Le paiement des indemnités dépend du déroulement de la procédure tracée par le décret 63 – 030 d'application de l'Ordonnance 62 – 023 sur les procédures d'expropriation qui prévoit des délais impartis pour chaque phase. Les articles 94 de l'ordonnance et 19 du décret prévoient qu'au cas où le propriétaire accepte le montant d'évaluation fixé par la Commission Administrative d'Evaluation, l'acte de cession amiable sera établi et le paiement s'effectuera sans autre formalité, après signature dudit acte par l'Autorité compétente. Dans la pratique, la plupart des propriétaires expropriés reçoivent toutes ou une partie de leurs indemnités dans l'année.

Par exemple, pour le cas de la construction de la gare routière d'Ambohimalaza à Antananarivo : nombre de propriétés expropriées : 54 parcelles, nombre de propriétaires qui reçoivent leurs indemnités dans l'année : 39. Pour les autres non payés, il y a des problèmes sur les papiers nécessaires.

Dans le cas contraire, l'intervention d'une décision judiciaire sur la fixation du montant de l'indemnité est nécessaire. Dans ce cas, le paiement n'interviendra qu'après décision définitive judiciaire. Toutefois, le

propriétaire exproprié peut recevoir le quart du montant de l'indemnité déclarée avant la saisine de la juridiction.

**IGF-14. Transparence et justice dans les procédures d'expropriation:** Les procédures d'expropriation sont claires et transparentes, et une juste indemnisation en nature ou au prix du marché est payée rapidement.

**14. iv : Il existe des voies de recours indépendantes et accessibles pour faire appel d'une expropriation**

*B – Il existe des voies de recours indépendantes pour faire appel d'une décision d'expropriation mais l'accès est restreint (par exemple si les recours sont seulement accessibles aux revenus moyens ou supérieurs)*

**Discussions :**

Les dispositions légales Malagasy énoncent à l'article 15 du **décret 63 – 030** en application à l'ordonnance 62 – 023 que « *L'ordonnance d'expropriation ne peut être attaquée que par la voie du recours en cassation devant la Cour suprême et seulement pour incompétence, excès de pouvoir ou vice de forme ... Les décisions rendues en première instance ne sont pas susceptibles d'opposition. Le recours en cassation n'est pas suspensif. Dans la quinzaine qui suit la notification du recours, les pièces sont adressées à la Cour suprême qui statue dans le délai d'un mois à dater de leur réception* ». L'article 16 de la même ordonnance stipule que « *Si la cour suprême admet le recours, elle annule l'ordonnance, évoque l'affaire et statue définitivement* ».

Les panelistes se sont accordés sur l'existence de voie de recours en matière d'expropriation, mais ont estimé que la cour suprême ne sont pas accessible au simple citoyen surtout si les PAPs sont des illettrés et non – accompagnés par des ONG. L'accès est donc jugé restreint, il ne s'agit pas seulement de revenu mais aussi de niveau d'instruction. D'où la note B.

**IGF-14. Transparence et justice dans les procédures d'expropriation:** Les procédures d'expropriation sont claires et transparentes, et une juste indemnisation en nature ou au prix du marché est payée rapidement.

**14. v : Les recours contre les expropriations sont examinés dans un délai raisonnable**

*C – Une décision de première instance est prononcée dans 30 % à 50 % des recours contre une expropriation déposée dans les 3 dernières années*

**Discussions :**

Il peut y avoir deux cas pour lesquels des recours sont engagés : (i) en cas de contestation de la procédure de déclaration d'utilité publique et de l'ordonnance d'expropriation, et (ii) en cas de désaccord sur le montant des indemnités proposées.

Dans la législation Malagasy, les décisions suite aux recours ne sont pas prononcées en première instance mais à la Cour Suprême de la chambre administrative. L'esprit et l'idée générale de la dimension (i.e. possibilité de recours des expropriations) ont été toutefois maintenus pour la notation. L'article 15 de l'Ordonnance 62 – 023 sur les procédures d'expropriation énonce que « *une fois prononcée, l'Ordonnance d'expropriation rendue par le tribunal civil du lieu ne peut être attaquée que par voie de recours en cassation devant la Cour Suprême, seulement pour incompétence, excès de pouvoir ou vice de forme. Un délai de 30 jours est autorisé après la notification de l'ordonnance* ».

Par ailleurs, à défaut d'accord sur l'évaluation des indemnités d'expropriation, il y a possibilité d'opposition et de fixation de nouvelles indemnités par le tribunal, suite à une révision proposée par l'expropriée dans un délai de 15 jours après notification des indemnités par l'expropriant.

Dans la pratique, les oppositions sont rares lorsque les expropriés ne sont pas accompagnés juridiquement par une ONG ou une structure d'encadrement. Dans le cas de la construction du Boulevard de l'Europe, une seule opposition a été enregistrée, provenant d'un magistrat qui a attaqué pour vice la procédure de déclaration d'utilité publique. Les cas les plus notés sont liés aux manifestations des

personnes expropriées dans le cadre du projet QMM dans le sud de Madagascar, qui étaient encadrées par une ONG locale. La rectification de la valeur des indemnités a pris plus d'une année avant validation par le tribunal.

L'attribution de la notation a été difficile pour le panel, tant les formulations de la dimension sont complexes et ne peuvent être jugées directement et quel. La note C a été attribuée pour signifier davantage l'échelle de jugement que pour la formulation elle-même.

**IGF-15. Transparence des procédures et valeur économique :** Les transferts de terrains domaniaux à un usage privé suivent une procédure claire, transparente et concurrentielle. La procédure est auditée et les paiements sont collectés.

**15.i : Les transactions concernant les terrains domaniaux sont transparentes**

*D – Moins de 50 % des terrains domaniaux cédés/loués au cours des 3 dernières années l'ont été dans le cadre d'une enchère publique ou d'un appel d'offres ouvert*

**Discussions :**

Les discussions des panélistes peuvent être résumées en quelques points :

- Il existe bien des dispositions légales qui régissent les transactions des terrains domaniaux (ventes ou baux). Les procédures sont énoncées par les articles 24 à 41 du décret 2010 – 233 portant application de la loi 2008 – 014 sur le domaine privé de l'Etat. Le décret annonce notamment que l'Etat a le choix entre une vente sous condition résolutoire, une vente à l'amiable, un appel d'offres ouvert ou une vente aux enchères.
- Dans la pratique, la cession de terrains domaniaux s'effectue en principe par vente à l'amiable entre le demandeur et l'Etat. Les ventes aux enchères publiques ou appel d'offres sont très rares et seulement appliqués lorsque le terrain en cause fait l'objet de litiges ou d'empiètements de plusieurs demandes. Le terrain est théoriquement cédé au plus offrant.
- Ce principe est toutefois contraire à celui de l'antériorité de la demande qui consiste à privilégier la première demande déposée et de suspendre toute autre demande tant que le premier demandeur n'a pas formulé l'abandon de sa demande et qu'il s'est acquitté des différents frais et droits (une échéance lui est imposée). Certains agents des services domaniaux continuent quand même à recevoir plusieurs demandes sur un même terrain.

Le point 2 justifie la note D attribué par les panélistes.

**IGF-15. Transparence des procédures et valeur économique :** Les transferts de terrains domaniaux à un usage privé suivent une procédure claire, transparente et concurrentielle. La procédure est auditée et les paiements sont collectés.

**15. ii : Les baux sur les terrains domaniaux sont collectés**

*C – Entre 50 % et 70 % de la valeur totale des baux portant sur les terrains domaniaux sont collectés*

**Discussions :**

La notation de la dimension a été faite à partir des informations contenues dans les notes contextuelles et à partir des expériences propres de quelques membres du panel, impliqués dans la gestion des baux sur les terrains de l'Etat. Les grands points de la discussion sont résumés ci – après :

- Les redevances locatives des terrains objet de baux sont fixées par mètre carré et par an. Les conditions de paiement sont réglées par l'article 57 du décret 2010 – 233 qui stipule que les redevances pour l'année entière doivent être payées en une seule fois sauf dérogation accordée par décision du Ministre chargé des Domaines.
- On a estimé que le nombre de terrains domaniaux faisant l'objet de contrats de bail à **420** sur tout le territoire national Malagasy, quelque soit l'usage prévu (zone d'investissement agricole, réserve foncière touristique, exploitation saline, etc.).

- Il n'a pas été possible de vérifier chacun des dossiers de bail pour vérifier l'état de paiement (ou de mener des recherches sur le montant des baux). Un échantillonnage au hasard fait dans le cadre du LGAF a montré que sur 32 baux contractés par l'Administration depuis l'année 2006, 17 ont fait l'objet de paiements réguliers de la redevance annuelle jusqu'en 2011, soit 53 %.

Les membres ont quand même soulevé que ce chiffre serait peut-être surestimé, et que plusieurs redevances n'ont plus été recouvertes faute de pouvoir faire le suivi par les agents de l'Etat. A défaut d'autres informations objectives, la note C a été attribuée.

**IGF-15. Transparence des procédures et valeur économique :** Les transferts de terrains domaniaux à un usage privé suivent une procédure claire, transparente et concurrentielle. La procédure est auditée et les paiements sont collectés.

#### 15. iii : Les terrains domaniaux sont loués et/ou cédés aux prix du marché

*D – Les terrains domaniaux sont rarement ou ne sont jamais cédés/loués aux prix du marché selon une procédure transparente*

#### Discussions :

Les fourchettes de prix appliquées pour les terrains domaniaux sont cadrées par la décision n°09/10-DOM du 08 Avril 2010 qui fixe les prix minimum et maximum quelque soit la nationalité de l'acquéreur. Les notes contextuelles ont montré que les prix des terrains n'ont été établis que selon deux critères : les usages édilitaires (ou touristiques) et agricoles (ou forestières). Ces catégories appliquées à une zone urbaine ou rurale donnent les fourchettes de prix.

Les prix appliqués ne sont pas alignés aux prix du marché car l'Etat a priorisé l'accès des revenus modestes au foncier. Les fourchettes varient entre 80 – 100 Ar/m<sup>2</sup> (soit 5 cents) et 1.500 – 2.000 Ar/m<sup>2</sup> (soit 1 USD) pour les terrains agricoles dans les Communes rurales de deuxième catégorie, puis entre 3.000 – 5.000 Ar/m<sup>2</sup> et 15.000 – 20.000 Ar/m<sup>2</sup> pour les terrains édilitaires (touristiques) en zone suburbaine. Les terrains domaniaux en zone urbaine peuvent atteindre 30.000 Ar/m<sup>2</sup> alors qu'une fois titré et aménagé, le prix dans le marché privé peut décupler.

La note D a été attribuée pour la dimension pour la raison que les prix des terrains sont nettement moins chers que les prix sur le marché.

#### 4. Discussions générales

La domanialité des terres a toujours constitué un élément central de la politique foncière de Madagascar depuis la colonisation. La domanialité existe toujours mais le principe de présomption a été supprimé par la loi de 2005. Les notations des différents indicateurs et de leurs dimensions ont fait ressortir que l'Etat Malagasy peine à gérer de manière efficace les terrains domaniaux.

- Le patrimoine des terrains domaniaux est en perpétuelle évolution car plusieurs dispositions légales ont été conçues pour permettre l'acquisition et le classement des terres en propriétés privées de l'Etat (annulation de titre, transfert à l'Etat, déclassement du domaine public, prescription extinctive, etc.).
- Il n'existe pas d'inventaire exhaustif des terrains titrés au nom de l'Etat, et même s'il existait un recensement du « stock », un suivi des flux sur les nouvelles acquisitions et les cessions par vente est toujours nécessaire. Il apparaît dans la notation que l'Etat a très peu de moyens pour réaliser ce suivi.
- En absence d'inventaire et de suivi, les terrains domaniaux, dans la réalité, font déjà l'objet d'occupation illégale par des squatteurs. Ces occupations, même de longue durée et paisible, ne peuvent pas faire l'objet d'une prescription acquisitive. D'après certains membres du panel, la législation a été justement conçue pour conférer un caractère imprescriptible aux domaines de l'Etat pour ne pas encourager les occupations massives. Il semble que paradoxalement, cette mesure n'a pas empêché les occupations illégales, et d'autre part elle a entraîné une situation d'insécurité pour les occupants.

- Une possibilité de régularisation est prévue pour les occupations de longue durée. La plupart des ménages n'arrivent pas à s'acquitter des droits et frais prévus à cet effet dans les délais qui leur sont offerts. Passée l'échéance, le terrain peut faire l'acquisition par un tiers qui peut déposer une nouvelle demande. Dans la réalité, plusieurs demandes sont reçues en simultané et s'empêchent. Les conflits fonciers causés par le déguerpissement d'anciens occupants qui n'ont pas pu s'acquitter des frais au profit d'un nouvel acquéreur font partie quotidienne des faits divers dans la presse.
- Concernant les prix des terrains, l'Etat semble faire face à un dilemme où d'une part il est accusé de brader les terrains lorsque le prix est trop bas. Cette situation est souvent exploitée par des spéculateurs qui démultiplient les prix des terrains après avoir réalisé quelques travaux d'aménagement. D'autre part, aligner les prix des terrains domaniaux au prix du marché privé revient à exclure les ménages à revenu faible de la possibilité de régularisation.
- Les terrains domaniaux sont imprescriptibles et l'Etat est aussi exonéré d'impôts (même si certains occupants informels peuvent payer l'impôt foncier). Ces terrains occupés mais non – imposés, et dont les transactions ne s'inscrivent pas dans le formel créent des manques à gagner financiers considérables pour l'Etat.
- Les terrains sont rarement cédés de manière transparente par vente ou location aux enchères ou suite à un appel d'offres. L'attribution peut être discrétionnaire et les rentes ou prix peuvent être en dessous des prix du marché. Par ailleurs, les redevances des baux ne sont pas toujours collectées. Il n'existe pas d'instance spécialement affectée au suivi, au contrôle ou à l'audit de ces transactions.

Les discussions par les panélistes ont conclu que la domanialité et sa gestion par une entité centralisée ne pourraient être justifiées que par la capacité forte et les moyens de l'Etat à gérer les terrains. Si la gestion centralisée a pu être menée de manière plus effective durant la colonisation, la situation financière actuelle de l'Etat ne permettrait pas d'accumuler les prérogatives de gestion de la propriété privée titrée et des terrains domaniaux. Deux avis ont été émis par les membres du panel :

- Un premier avis soutient que la domanialité est justifiée par le rôle souverain de l'Etat. Les terrains domaniaux devraient demeurer imprescriptibles. Toutefois, une institution publique ou parapublique serait à monter pour gérer la vente ou la location des terrains de l'Etat. Un inventaire est requis au préalable et il serait judicieux d'allouer une partie du financement de la réforme foncière (par les fonds internationaux) pour mener cet inventaire.
- Un deuxième avis avance de manière réaliste que l'Etat ne pourrait pas prétendre à une gestion efficiente, tant il fait face à des difficultés financières, techniques et humaines. Le domaine privé de l'Etat est trop vaste, il faudrait décentraliser aux collectivités (Régions et/ ou Communes) les compétences pour la gestion d'une partie de ces terrains. L'étendue devient plus gérable et les plans de cession ou de valorisation peuvent être cadrés par les schémas régionaux d'aménagement du territoire (SRAT).

## 1. La gestion des informations foncières

Une bonne gouvernance requiert la mise à disposition du public de systèmes d'information adaptés, fiables, pérenne et des procédures et coûts accessibles. Les informations rendues disponibles dans les registres fonciers peuvent informer le public sur les possibilités de transaction et catalyser le développement d'un marché foncier formel. Pour parvenir à ces objectifs, les informations foncières devraient être complètes, à jour et refléter les situations des différents détenteurs de droits sur terrain.

La notion d'informations foncières renvoie donc aux questions des statuts des terres, de leur localisation, de leur superficie, de leur propriétaire actuel ou disponibilité, de la durée des baux ou locations ainsi que les prix le cas échéant. Ces informations servent à la fois à garantir et à rendre publics les droits déjà enregistrés, permettent à l'Etat d'établir des stratégies de mise en valeur de son patrimoine selon l'état des lieux, mais aussi à orienter les décisions des investisseurs en quête de terrains disponibles.

Les supports d'information sont encore en format papier pour Madagascar : matrice cadastrale pour les propriétés cadastrées, livre foncier pour les propriétés titrées, registre parcellaire pour les propriétés certifiées. Des supports cartographiques renseignent sur l'emplacement des terrains : plans cadastraux, plans de repérage et individuel pour les titres et le PLOF qui peut être sous format papier ou numérique pour les certificats fonciers et la PPNT. Des initiatives d'informatisation des informations foncières au niveau des services fonciers sont en cours dans plusieurs circonscriptions.

Outre les supports de conservation, des actes attestant de la propriété et des propriétaires sont disponibles auprès des services des domaines : les certificats de situation juridique (CSJ), qui peuvent être demandés par tout le monde, moyennant une lettre et un droit de demande. L'équivalent du CSJ, l'attestation de propriété, est disponible dans certains guichets fonciers communaux pour les propriétés certifiées.

## 2. Synthèse des notations

IGF	Dimension	Notes
<b>IGF 2. Respect des droits fonciers:</b> Les droits reconnus par la loi sont respectés (y compris les droits secondaires ainsi que les droits des minorités et des femmes)		
2.iv	<b>Les droits des femmes sont reconnus dans la pratique par le système formel (à la fois en zone urbaine et en zone rurale)</b>	
	<i>Entre 15 % et 35 % des terrains enregistrés au nom de personnes physiques le sont au nom d'une femme</i>	C
<b>IGF 3. Mécanismes de reconnaissance des droits :</b> La définition des droits fonciers, leur allocation et les procédures pour leur enregistrement sont en accord avec les pratiques sur le terrain. Lorsque ce n'est pas le cas, il existe des mécanismes de mise en cohérence qui sont financièrement abordables et appliqués de façon non-discrétionnaire.		
3.iii	<b>L'enregistrement à la demande des terrains n'est pas limité par la capacité des usagers à payer les frais réglementaires d'enregistrement</b>	
	<i>Les coûts d'enregistrement à la demande d'un terrain type en zone urbaine (dans le cadre d'un enregistrement sporadique) excèdent 5% de la valeur de la propriété</i>	D
3.iv	<b>L'enregistrement à la demande des terrains ne nécessite pas de paiements informels importants</b>	
	<i>L'enregistrement initial à la demande d'un terrain requiert le paiement de frais informels d'un montant significativement plus élevé que les frais formels.</i>	D

**IGF-16. Complétude et accès :** Le registre foncier donne des informations sur différentes catégories de tenure foncière privée d'une façon qui est géographiquement complète et qui permet une consultation par parcelle ou par détenteur de droits. L'information peut être obtenue rapidement par toutes les parties concernées.

<b>16.i</b>	<b>La cartographie des enregistrements du registre/cadastre est complète</b> <i>Moins de 50% de l'information contenue dans le registre/cadastre est à jour</i>	<b>D</b>
<b>16.ii</b>	<b>Les hypothèques et servitudes privées pertinentes du point de vue économique sont enregistrées.</b> <i>Les hypothèques et servitudes privées pertinentes du point de vue économique sont enregistrées mais pas de façon systématique et fiable.</i>	<b>C</b>
<b>16.iii</b>	<b>Les servitudes publiques pertinentes du point de vue économique sont enregistrées.</b> <i>Les servitudes publiques pertinentes du point de vue économique ne sont pas enregistrées</i>	<b>D</b>
<b>16.iv</b>	<b>Il est possible de faire des recherches dans le registre selon des critères pratiques</b> <i>Les informations du registre ne peuvent être recherchées que par parcelle.</i>	<b>C</b>
<b>16.v</b>	<b>Les informations contenues dans le registre sont accessibles</b> <i>Des copies ou des extraits des enregistrements des droits de propriété peuvent être obtenus par quiconque paie les frais formels le cas échéant.</i>	<b>A</b>
<b>16.vi</b>	<b>Les demandes d'accès aux informations du registre sont traitées dans un délai raisonnable.</b> <i>Des copies ou des extraits des enregistrements des droits de propriété peuvent généralement être obtenus en plus d'une semaine.</i>	<b>C</b>
<b>IGF-17. Fiabilité :</b> L'information contenue dans le registre est à jour et suffisante pour inférer la propriété.		
<b>17.i</b>	<b>Les normes de qualité des services sont rendues publiques et suivies.</b> <i>Il n'y a pas de normes de qualité des services et aucun effort n'est fait pour contrôler la qualité du service fourni.</i>	<b>D</b>
<b>17.ii</b>	<b>L'information du registre/cadastre est à jour.</b> <i>Entre 50 % et 70 % de l'information contenue dans le registre/cadastre est à jour.</i>	<b>C</b>
<b>IGF-18. Maîtrise des coûts et durabilité :</b> Les coûts de l'administration foncière sont maîtrisés et soutenables.		
<b>18. i</b>	<b>Le coût d'enregistrement d'un transfert de propriété est faible</b> <i>Le coût d'enregistrement d'un transfert de propriété est supérieur à 5 % de la valeur de la propriété.</i>	<b>D</b>
<b>18.ii</b>	<b>Une tarification adaptée rend le registre financièrement soutenable.</b> <i>Le total des frais et droits d'enregistrement perçus représente plus de 90 % des frais de fonctionnement du registre</i>	<b>B</b>
<b>18.iii</b>	<b>L'investissement en capital dans le système d'enregistrement des droits fonciers est suffisant</b> <i>L'investissement en capital pour l'enregistrement des droits fonciers est significatif mais insuffisant pour assurer la durabilité du système. De plus les pauvres n'ont qu'un accès limité</i>	<b>C</b>
<b>IGF-19. Transparence:</b> Les frais et droits d'enregistrement sont déterminés et collectés de façon transparente.		
<b>19.i</b>	<b>La liste des frais et droits d'enregistrement est accessible au public</b> <i>Une liste claire des frais et droits d'enregistrement pour les différents services n'est pas</i>	<b>B</b>

	<i>mise à la disposition du public, mais des reçus sont remis aux usagers pour toutes les transactions.</i>	
<b>19.ii</b>	<b>Les paiements informels sont découragés.</b>	
	<i>Des mécanismes pour repérer les comportements illégaux des employés ne sont utilisés que dans certaines administrations foncières.</i>	<b>C</b>

### 3. Synthèse des analyses et discussions des panelistes

**IGF 2. Respect des droits fonciers:** Les droits reconnus par la loi sont respectés (y compris les droits secondaires ainsi que les droits des minorités et des femmes)

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

*C – Entre 15 % et 35 % des terrains enregistrés au nom de personnes physiques le sont au nom d'une femme.*

#### Discussions :

Il existe deux systèmes formels d'enregistrement des droits à Madagascar: le système de l'immatriculation et le système de la certification foncière. L'Observatoire du Foncier a suivi depuis la création du premier Guichet Foncier communal l'évolution des statistiques portant sur les certificats fonciers délivrés<sup>43</sup>. Les chiffres au mois de septembre 2011 font état de **12.344 CF** délivrés au nom de femmes pour l'ensemble des **61.617 CF** totaux délivrés dans toute l'île, **soit 20 %** si on traite à part les données sur les certificats fonciers.

Par contre, il n'existe pas de statistiques<sup>44</sup> établies depuis la création des services fonciers sur l'évolution de la délivrance des titres fonciers en général, encore moins sur l'accès des femmes au titre foncier. Un échantillonnage partiel utilisant les résultats d'une opération dite des « 75.000 Titres<sup>45</sup> » a été réalisé pour les besoins du CAGF. Les résultats ont montré qu'en **zone urbaine** (ville d'Antsirabe), sur les 4353 TF établis, 591 – **soit 13,6 %** - et qu'en **zone rurale** (Commune de Mandritsara), sur les 2563 TF établis, 162 – **soit 6,32 %** sont exclusivement au nom de femmes. La moyenne des deux zones fait état de 10 % des titres fonciers établis au nom de femmes.

En additionnant et en faisant ressortir une moyenne simple arithmétique, le nombre de terrains enregistrés au nom de femmes est de 19 %. En l'absence d'autres données ou informations pouvant confirmer ou infirmer ces chiffres (notamment, les membres du panel pensent que le pourcentage de TF établis au nom de femmes en zone urbaine serait plus important que celui sorti par l'échantillonnage), les membres ont choisi la note C.

**IGF 3. Mécanismes de reconnaissance des droits :** La définition des droits fonciers, leur allocation et les procédures pour leur enregistrement sont en accord avec les pratiques sur le terrain. Lorsque ce n'est pas le cas, il existe des mécanismes de mise en cohérence qui sont financièrement abordables et appliqués de façon non-décrétionnaire.

**3.iii: L'enregistrement à la demande des terrains n'est pas limité par la capacité des usagers à payer les frais réglementaires d'enregistrement**

*D – Les coûts d'enregistrement à la demande d'un terrain type en zone urbaine (dans le cadre d'un enregistrement sporadique) excèdent 5 % de la valeur de la propriété.*

<sup>43</sup> Consulter [www.observatoire-foncier/cartegf.html](http://www.observatoire-foncier/cartegf.html)

<sup>44</sup> L'Observatoire du Foncier a commencé à établir un inventaire partiel des titres fonciers établis depuis Janvier 2010, consultable sur son site [www.observatoire-foncier.mg/serfoncier.html](http://www.observatoire-foncier.mg/serfoncier.html)

<sup>45</sup> Il s'agit de la finalisation d'anciennes opérations d'immatriculation collective. L'opération étant exhaustive pour une localité donnée et par décision de l'Etat, l'échantillonnage est protégé des biais liés aux facteurs comme le sexe, le revenu, l'éloignement, la taille de la parcelle, année d'instruction du dossier, etc. Il représente donc de manière fiable la répartition des TF par genre dans les localités considérées.

## Discussions :

La spécification de l'enregistrement sporadique exclut les opérations cadastrales dont les charges sont théoriquement supportées par l'Etat en intégralité.

Pour l'immatriculation sur le domaine privé de l'Etat, à part le prix du terrain qui est fixé par les services des domaines, les procédures et les coûts sont fixés par le décret d'application 2010 – 233 de la Lo 2008 – 014 sur le domaine privé de l'Etat :

- Frais de constitution de dossier : 5 % du prix du terrain pour la vente définitive et 10 % pour la vente sous conditions des cahiers des charges,
- Frais d'immatriculation et d'inscription de l'acte au registre foncier (fixé par Arrêté ministériel) : 2 % du prix du terrain,
- Droits fiscaux (Loi des Finances) : droit d'enregistrement de 6 % de la valeur du terrain,
- Frais de bornage : 120.000 Ar forfaitaire par géomètre.
- Frais de descente sur terrain pour reconnaissance des occupations ou pour constat de l'état des lieux : fixé par Arrêté,

Dans l'ensemble, ces frais dépassent largement les 5 % de la valeur de la propriété.

Pour la certification foncière, les études menées par l'Observatoire du Foncier entre 2007 et 2010 font état d'un prix moyen de 123.000 Ariary (62 USD) pour l'acquisition d'un CF en zone urbaine (Communes d'Ambatondrazaka et de Tsiroanomandidy). Il faut spécifier qu'il n'y a plus de prix d'achat du terrain dans le cadre d'une certification puisqu'il s'agit d'une formalisation d'un terrain déjà présumé appartenir au demandeur. Au vu de ces discussions, les membres ont attribué la note D.

**IGF 3. Mécanismes de reconnaissance des droits :** La définition des droits fonciers, leur allocation et les procédures pour leur enregistrement sont en accord avec les pratiques sur le terrain. Lorsque ce n'est pas le cas, il existe des mécanismes de mise en cohérence qui sont financièrement abordables et appliqués de façon non-discriminationnaire.

### **3.iv : L'enregistrement à la demande des terrains ne nécessite pas de paiements informels importants**

*D – L'enregistrement initial à la demande d'un terrain requiert le paiement de frais informels d'un montant significativement plus élevé que les frais formels.*

## Discussions :

Les frais informels sont constitués de toute autre dépense déboursée par l'utilisateur, liée à l'instruction et au suivi des dossiers de demande d'immatriculation. Il peut s'agir entre autres des frais liés au déplacement, à la restauration, à l'hébergement de l'utilisateur, ainsi que des paiements informels des agents pour accélérer le traitement des dossiers. Les panelistes ont reconnu l'existence de paiement de frais informels au niveau des agents des Services Fonciers. Des intermédiaires ou rabatteurs exercent également un emploi informel en intervenant entre les agents officiels et l'utilisateur. Ces personnes sont chargées de suivi des dossiers par l'utilisateur, compte tenu de la longueur et de la complexité des procédures, et sont payés selon l'entente établie.

Sur la base de l'étude ECR de 2006, les frais informels représentent 58 % de l'ensemble des frais (cf. notes contextuelles). Sur ces frais, 44 % seraient liés aux coûts des déplacements, hébergement, restauration accumulés au cours des va-et-vient pour le suivi des dossiers, et 14 % représenteraient les paiements informels des agents de l'administration foncière ou des intermédiaires. Ces derniers ont été estimés autour de 70 USD pour l'instruction d'une immatriculation foncière. Le sens de « frais informels » n'a pas été spécifié ici s'il s'agit des frais payés aux agents (pot-de-vin) ou de l'ensemble des frais informels. Les panelistes ont opté pour l'ensemble des frais, soit 58 %. Ce qui a justifié la note D pour cette dimension.

**IGF-16. Complétude et accès :** Le registre foncier donne des informations sur différentes catégories de tenure foncière privée d'une façon qui est géographiquement complète et qui permet une consultation par parcelle ou par détenteur de droits. L'information peut être obtenue rapidement par toutes les parties concernées.

**16.i : La cartographie des enregistrements du registre/cadastré est complète**

*C – Entre 50 % et 70 % des enregistrements du registre/cadastré concernant des terrains privés peuvent être identifiés sur des cartes du registre/cadastré.*

**Discussions :**

La réforme foncière a introduit une nouvelle manière de gérer les archives foncières grâce à leur numérisation et leur gestion prochaine par un Logiciel appelé MLM. Les différents plans de repérage, individuel et cadastral, ainsi que les livres et registres fonciers ont été ainsi numérisés. Au moment de l'évaluation du processus LGAF en 2011, 20 circonscriptions foncières sur les 36 existantes ont été concernées par les travaux de numérisation, partielle ou totale, des informations foncières. Toutefois, la copie numérique n'est pas plus complète que la version papier des plans puisqu'elle hérite des contraintes de disparition, détérioration et incomplétude des documents originaux papier. Les plans et registres manquants irrécupérables ont été estimés entre 11 % et 12 % en 2005. Une projection fait état de 15 % en 2011. Pour les 85 % encore consultables, certaines informations sur les morcellements ne sont plus à jour. Une estimation a été avancée comme quoi environ 50 % des informations sur les parcelles titrées ne sont plus à jour (au nom des propriétaires ou occupants actuels). Les membres du panel ont quand même estimé que la complétude et l'actualité des plans et registres archivés seraient supérieures à 50 %, ce qui correspond à la note C.

**IGF-16. Complétude et accès :** Le registre foncier donne des informations sur différentes catégories de tenure foncière privée d'une façon qui est géographiquement complète et qui permet une consultation par parcelle ou par détenteur de droits. L'information peut être obtenue rapidement par toutes les parties concernées.

**16. ii : Les hypothèques et servitudes privées pertinentes du point de vue économique sont enregistrées.**

*C – Les hypothèques et servitudes privées pertinentes du point de vue économique sont enregistrées mais pas de façon systématique et fiable.*

**Discussion :**

Les discussions des membres du panel sont résumées par les points suivants :

- Les hypothèques sont effectivement enregistrées dans les livres fonciers. Les charges, qui sont ponctuelles dans le temps (ne sont pas héritées par les futurs acquéreurs), apparaissent sur les certificats de situation juridique et suspendent toute possibilité de transaction durant la durée de l'hypothèque. La charge est supprimée par main – levée et l'inscription est annulée dans le livre foncier.
- Les servitudes privées sont liées aux propriétés privées titrées ou cadastrées. Elles sont souvent négociées suite à l'arrangement à l'amiable entre deux propriétaires. Elles grevent la propriété et non le propriétaire. Elles ne sont pas toujours inscrites dans les livres fonciers. Par contre, elles peuvent apparaître sur les plans de repérage topographique.
- Les servitudes non – inscrites dans le livre foncier ne sont donc pas grevées au prochain propriétaire, qui peut remettre en cause une ancienne servitude établie avec le voisin. Il y a donc traitement subjectif et discrétionnaire de l'application des servitudes privées.

Les avis des membres du panel étaient partagés entre la note C qui s'applique seulement pour le cas des hypothèques qui sont automatiquement enregistrées et la note D qui s'applique aux servitudes qui sont rarement ou pas du tout enregistrées. Après compromis, les panélistes ont opté pour la note C.

**IGF-16. Complétude et accès :** Le registre foncier donne des informations sur différentes catégories de tenure foncière privée d'une façon qui est géographiquement complète et qui permet une consultation par parcelle ou par détenteur de droits. L'information peut être obtenue rapidement par toutes les parties concernées.

**16. iii : Les servitudes publiques pertinentes du point de vue économique sont enregistrées.**

*D – Les servitudes publiques pertinentes du point de vue économique ne sont pas enregistrées*

#### **Discussions :**

Les servitudes en générale, privée ou publique, est un droit réel immobilier, accessoire du droit de propriété, dont la garantie est obtenue au moyen de leur publication dans les livres fonciers (article 1 de l'Ordonnance 60 – 146). A l'opposé de la servitude privée, la servitude publique, justifiée par son caractère public, est imposée par l'Etat ou la collectivité en tant que espace relevant du domaine public. Le tracé des servitudes publiques est visible dans les projets d'alignement (plans de repérage) disponibles au niveau des services régionaux de l'aménagement du territoire. Elles sont aussi visibles dans les plans cadastraux, surtout pour le cas des chemins publics.

Ces projets d'alignement doivent être pris en compte lors des projets de morcellement ou de permis de construire. Aussi, l'autorisation de transaction délivrée par le service régional de l'aménagement du territoire constitue une des pièces requises dans les mutations ou la demande de permis de construire.

Relevant du domaine public, les servitudes publiques ne sont pas enregistrées dans les livres fonciers qui contiennent plutôt les informations sur les propriétés privées et les domaines privés de l'Etat (les propriétés immatriculées ou cadastrées seulement figurent dans les livres fonciers). La note D répond tout à fait à cette description.

**IGF-16. Complétude et accès :** Le registre foncier donne des informations sur différentes catégories de tenure foncière privée d'une façon qui est géographiquement complète et qui permet une consultation par parcelle ou par détenteur de droits. L'information peut être obtenue rapidement par toutes les parties concernées.

**16. iv : Il est possible de faire des recherches dans le registre selon des critères pratiques**

*C – Les informations du registre ne peuvent être recherchées que par parcelle.*

#### **Discussions :**

Le système de recherche des informations dans le registre se fait par numéro du titre foncier ou de la parcelle cadastrale. Sur chaque couverture du registre (livre) foncier figure les numéros de titres fonciers qui sont inscrits à l'intérieur (ex. 14.150 H jusqu'à 14.199 H), chaque registre a une contenance de 50 inscriptions de titre foncier. Les archivages ne se font pas par date de délivrance ou d'établissement du titre. Il n'existe donc pas de critères de recherche par période.

Auparavant, toutes les circonscriptions foncières archivaient des « fiches de propriétaires » mentionnant les noms des propriétaires qui sont arrangés par ordre alphabétique et les « fiches de propriétés » qui portent le numéro et le nom de la propriété. Ces pratiques, prenant beaucoup de temps pour la mise à jour, ont été abandonnées dans la plupart des services fonciers. Seuls quelques circonscriptions, pratiquement celles qui ne sont pas submergées par les procédures quotidiennes (qui reçoivent peu de demandes), qui ont encore le temps de gérer ces fiches des propriétaires. Dans l'ensemble, ils représenteraient peut être que 5 à 7 circonscriptions sur les 36. Les membres du panel ont hésité entre attribuer la note A ou la note C. La note intermédiaire B ne correspond pas au compromis entre les deux. La note C a été choisie au final.

**IGF-16. Complétude et accès :** Le registre foncier donne des informations sur différentes catégories de tenure foncière privée d'une façon qui est géographiquement complète et qui permet une consultation par parcelle ou par détenteur de droits. L'information peut être obtenue rapidement par toutes les parties concernées.

**16. v : Les informations contenues dans le registre sont accessibles**

*A – Des copies ou des extraits des enregistrements des droits de propriété peuvent être obtenus par quiconque paie les frais formels le cas échéant*

**Discussions :**

La dimension fait référence à la possibilité pour ceux (même s'ils ne sont pas propriétaires, ayant – droit ou membres de la famille) qui désirent obtenir des informations sur une parcelle titrée d'avoir un Certificat de Situation Juridique (CSJ) délivré par le Conservateur de la Propriété Foncière. Le CSJ contient des extraits d'informations sur la parcelle : nom des propriétaires inscrits, superficie, numéro du titre et nom de la parcelle, localisation, charges grevées sur la parcelle.

Les Communes disposant d'un guichet foncier peuvent aussi délivrer un document équivalent au CSJ, appelée attestation de propriété certifiée, mais ces documents sont rarement demandés. La note A est justifiée dans tous les cas.

La disponibilité des informations dépend toutefois de l'état de conservation des registres. Pour les livres détériorés, la délivrance du CSJ ne serait pas possible.

**IGF-16. Complétude et accès :** Le registre foncier donne des informations sur différentes catégories de tenure foncière privée d'une façon qui est géographiquement complète et qui permet une consultation par parcelle ou par détenteur de droits. L'information peut être obtenue rapidement par toutes les parties concernées.

**16. vi : Les demandes d'accès aux informations du registre sont traitées dans un délai raisonnable**

*C – Des copies ou des extraits des enregistrements des droits de propriété peuvent généralement être obtenus en plus d'une semaine.*

**Discussions :**

La législation ne prévoit pas un délai pour la délivrance des certificats de situation juridique ou autres documents fonciers qui contiennent des informations foncières. Les circonscriptions peuvent toutefois établir des manuels de procédures qui cadrent leur effort en matière d'amélioration des services fournis par la fixation de délai pour les différentes opérations demandées par les usagers. Les membres du panel se sont basés sur les chiffres de la note contextuelle, qui fait référence à une étude menée par le cabinet ECR en 2006, et qui a sorti un délai moyen de délivrance de CSJ en 06 jours pour l'ensemble des six circonscriptions étudiées avec un maximum de 11 jours pour Antananarivo. Ce délai peut largement augmenter s'il y a détérioration ou perte des archives. D'où la note C.

**IGF-17. Fiabilité :** L'information contenue dans le registre est à jour et suffisante pour inférer la propriété.

**17.i : Les normes de qualité des services sont rendues publiques et suivies.**

*D – Il n'y a pas de normes de qualité des services et aucun effort n'est fait pour contrôler la qualité du service fourni.*

**Discussions :**

Les membres du panel se sont accordés qu'il s'agit d'évaluer de l'existence et de l'application d'un **manuel de procédures** ou d'un **standard de services**. Dans le cadre de la création des guichets uniques, une note ministérielle du MATD a ordonné à tous les responsables des Services Fonciers de définir et d'adopter des normes de qualité de service qui consiste notamment à afficher les coûts, la procédure à

suivre et le délai de traitement des services demandés. Malgré la note, il n'y a pas eu formalisation du manuel de procédure et il n'existe pas de contrôle effectif de l'application de la note par le Ministère. Par ailleurs, l'idée de création d'une Division de l'inspection des services, contemporaine à la note ministérielle, n'a pas pu être concrétisée. La note D est la plus proche de la situation.

**IGF-17. Fiabilité :** L'information contenue dans le registre est à jour et suffisante pour inférer la propriété.

**17. ii : L'information du registre/cadastre est à jour.**

*D – Moins de 50 % de l'information contenue dans le registre/cadastre est à jour*

**Discussions :**

Les membres du panel sont partis de quelques constats chiffrés :

- le taux de détérioration ou de perte des informations foncières (plans, livres fonciers) a été estimé entre 11 à 12 % en 2005. Sans qu'un plan de restauration et de reconstitution d'ait été conçu et mis en œuvre entretemps, on suppose que ce taux a augmenté en 2011 (estimation faite à 15 %).
- Il y a très peu d'études ou d'estimation faite sur le taux d'actualisation des propriétés titrées. Sur les titres établis avant 1960, le décalage entre le nom du propriétaire inscrit et les occupants actuels est proche de 100 %. Plusieurs terrains titrés au nom d'anciens colons demeurent non prescrits alors qu'ils ont déjà quitté l'île après 1960. Pour les titres plus récents, le taux de mise à jour est estimé autour de 50 %.
- Les cas d'étude de la Commune d'Ampatolampy font état d'actualisation à 36 % pour le titre foncier et 24 % pour les parcelles cadastrées.
- Pour le CF, comme c'est encore récent, le taux d'actualisation est supérieur à 90 %.

Ces chiffres ne tombent pas dans une catégorie précise des notations CAGF. Les membres du panel ont focalisé leur notation sur l'actualisation des propriétés titrées (qui est plus soumis aux enjeux de l'actualisation). Finalement, les panélistes ont estimé que le taux d'actualisation serait loins de 50 %. D'où la note D.

**IGF-18. Maîtrise des coûts et durabilité :** Les coûts de l'administration foncière sont maîtrisés et soutenables.

**18. i : Le coût d'enregistrement d'un transfert de propriété est faible**

*D – Le coût d'enregistrement d'un transfert de propriété est supérieur à 5 % de la valeur de la propriété*

**Discussions :**

Il existe plusieurs types d'actes translatifs de propriété, et le coût de mutation dépend de la forme de l'acte. Les plus communs sont la vente, la donation entre vifs, la mutation par décès. Les grandes étapes des transactions sont toutefois presque similaires :

- o légalisation des signatures des parties sur les actes (certaines Communes demandent 2 %),
- o demande d'autorisation de transaction au niveau du service régional de l'aménagement du territoire
- o authentification et enregistrement de l'acte au niveau du Délégué d'Arrondissement Administratif (6 % de la valeur du terrain)
- o paiement des différents droits d'enregistrement et impôts sur la plus value immobilière (21 % de la valeur du terrain)
- o levé topographique sur terrain
- o morcellement et inscription de la mutation dans le livre foncier (2 %)

Chacune de ces étapes est sujet à des paiements de frais et droits dont les coûts varient selon la superficie du terrain. Pour toute autre forme de transaction que la donation intrafamiliale, un impôt sur

les Plus – Value immobilière frappe le vendeur. Dans la pratique, ces frais sont supportés par l'acquéreur. Dans l'ensemble, le coût d'enregistrement dépasse largement les 30 % de la valeur de la propriété. D'où la note D.

**IGF-18. Maîtrise des coûts et durabilité :** Les coûts de l'administration foncière sont maîtrisés et soutenables.

**18.ii : Une tarification adaptée rend le registre financièrement soutenable.**

*A – Le total des frais et droits d'enregistrement perçus est supérieur aux frais de fonctionnement du registre*

**Discussion :**

Les débats entre les panélistes peuvent être résumés aux points suivants :

- les coûts de fonctionnement du registre sont constitués des investissements initiaux d'achat du registre (négligeable et considéré comme amorti depuis longtemps puisque le registre n'est pas remplacé), et du salaire annuel du Conservateur de la propriété foncière en charge de la gestion du registre. Les notes contextuelles ont estimé à 345 millions d'Ariary l'ensemble de la masse salariale annuelle des conservateurs répartis dans les 36 circonscriptions domaniales.
- Les frais et droits perçus, en absence de chiffre réel, ont fait l'objet d'estimation. A partir des statistiques sur les activités des services fonciers de 2009 – 2011, relevant de la prérogative du conservateur de la propriété foncière (délivrance CSJ, mutation, immatriculation foncière, inscription des hypothèques), on a estimé à environ 2,346 milliards les recettes annuelles totales, sans compter les inscriptions d'hypothèques.

Les recettes dépassent donc largement les charges de gestion des registres. La note A est tout à fait justifiée selon le panel.

**IGF-18. Maîtrise des coûts et durabilité :** Les coûts de l'administration foncière sont maîtrisés et soutenables.

**18.iii : L'investissement en capital dans le système d'enregistrement des droits fonciers est suffisant.**

*C – L'investissement en capital pour l'enregistrement des droits fonciers est significatif mais insuffisant pour assurer la durabilité du système. De plus les pauvres n'ont qu'un accès limité.*

**Discussion :**

La réforme foncière de 2005 a annoncé le passage d'un système d'enregistrement « papier » des informations foncières vers un enregistrement informatisé. Les discussions des panélistes se résument aux points suivants :

- Le nouveau système de gestion informatisé des enregistrements et traitement des informations foncières, qui n'est pas encore rendu opérationnel, a coûté environ 21 millions USD en termes d'investissement initial.
- Par ailleurs, l'opérationnalisation et la pérennisation de ce nouveau système au niveau des 36 circonscriptions foncières coûteraient environ 375 millions d'Ariary par an à l'Etat (étude FTMH 2009, notes contextuelles).
- L'Etat ne peut pas encore mettre à disposition ce montant, vu que l'étude de conception de mise en place d'un fonds national foncier (FNF) n'est pas encore finalisée ni appliquée. La durabilité de ce système, s'il est appliqué, pose donc encore question et n'est pas à priori assurée.
- L'accès des pauvres aux informations foncières ne sera pas assuré pour autant. Déjà avec l'ancien système « papier », les pauvres étaient exclus du système « titre foncier ». Le fonds national foncier serait en partie alimenté par le recouvrement des coûts des services fonciers, ce qui risquerait de pénaliser financièrement et d'exclure encore davantage l'accès des pauvres.

Tous ces arguments justifieraient largement la note C selon les membres du panel.

**IGF-19. Transparence:** Les frais et droits d'enregistrement sont déterminés et collectés de façon transparente.

**19. i: La liste des frais et droits d'enregistrement est accessible au public**

*B – Une liste claire des frais et droits d'enregistrement pour les différents services n'est pas mise à la disposition du public, mais des reçus sont remis aux usagers pour toutes les transactions.*

**Discussion :**

Même si les différentes étapes pour la mutation des terrains sont connues par les services fonciers, il n'existe pas d'affichage synoptique public des différents frais et droits. Par exemple, concernant la fourchette des prix de terrains de l'Etat et les provisions à payer pour la demande d'acquisition de terrains domaniaux, les demandeurs ne savent pas à l'avance le montant qu'ils vont payer. Par conséquent, il y a beaucoup de réclamations des usagers reçues auprès de la Direction des Domaines et des Services fonciers en vue de réduction du montant à payer. Il en est de même pour le droit d'enregistrement au niveau du service fiscal, dont les fourchettes de prix sont appliquées de manière discrétionnaire. Par contre, des reçus sont délivrés aux usagers pour chaque paiement de frais ou droits. Ces arguments ont justifié la note B.

**IGF-19. Transparence:** Les frais et droits d'enregistrement sont déterminés et collectés de façon transparente.

**19. ii : Les paiements informels sont découragés.**

*C – Des mécanismes pour repérer les comportements illégaux des employés ne sont utilisés que dans certaines administrations foncières.*

**Discussion :**

Des efforts ont été menés par l'administration foncière pour « prévenir » les comportements illégaux des employés, tel que la construction de guichets d'accueil en verre transparent, l'affichage de certaines informations essentielles, les posters prévenant les usagers des sanctions encourues en cas de corruption, la production et la distribution d'un Code de déontologie aux agents, etc. Toutefois, il n'existe pas de véritables dispositifs dans le sens de « repérer » les comportements illégaux des employés tel que la mise en place des boîtes à idées, la mise à disposition de bureau de réclamation ou de numéro vert. Par ailleurs, l'idée de création d'une Division de l'inspection des services n'a jamais pu être concrétisée. Quoique la formulation de la note C ne traduise pas tout à fait cette réalité, elle a été adoptée par défaut car les membres du panel ont considéré que la formulation de la note D (« il n'existe pas de mécanismes pour repérer les comportements illégaux ») n'est pas applicable vu les efforts de prévention faits par le Ministère.

#### **4. Discussions générales**

**Dimensions très favorables :** IGF 6 – v

**Dimensions très critiques :** IGF 3 – iii, IGF 3 – iv, IGF 16 – iii, IGF 18 – i

**Accès, complétude et actualité des informations pour le public**

- La législation et la pratique prévoient l'accès du public aux informations foncières, par la possibilité de demande d'un Certificat de Situation Juridique (CSJ). Cet accès est important dans le sens où il favorise la transparence des informations sur les propriétés privées et les domaines de l'Etat. De plus, la tarification de l'accès à ces informations est abordable pour toutes les catégories de revenu (1.000 Ar soit 50 cents pour avoir un CSJ).
- Toutefois, cette possibilité d'accès devrait être accompagnée par la complétude, la fiabilité et l'actualité des informations foncières, critères qui sont loin d'être remplis pour le cas des livres

fonciers et plans au niveau des services fonciers Malagasy. Il est estimé que 15 % des informations sont détériorées ou manquantes et que moins de 50 % des informations sur les propriétés titrées sont à jour. La conception et la mise en œuvre de plans de restauration, de reconstitution et d'actualisation des propriétés titrées semblent buter à des contraintes techniques, juridiques mais aussi sociales.

Non seulement cette situation lèse les demandeurs d'informations mais elle touche le fondement même des droits puisque les inscriptions et leur conservation garantissent les droits et leur protection.

Le décalage entre les réalités d'occupation sur terrain et les inscriptions dans les registres soulève une défaillance de la responsabilité de l'Etat en tant que garant des informations et régulateur des droits et des transactions sur ces droits.

### **Rendre le système financièrement soutenable**

- L'administration foncière génère des recettes considérables sur les prélèvements de droits et frais d'instruction sans que ceux – ci ne pénalisent financièrement l'utilisateur (considérés à part les impôts prélevés par les centres fiscaux) : 2 % pour les frais d'inscription de mutation et d'immatriculation, 1% pour les inscriptions d'hypothèque, 1.000 Ar pour les CSJ. Les recettes pourraient dépasser les 5 milliards d'Ariary annuellement. Ces recettes, par le principe d'universalité de caisse de l'Etat, ne profitent toutefois pas à l'administration foncière pour améliorer ses services, notamment pour la gestion des registres et informations foncières. Même si l'analyse de la rentabilité financière (charges – recettes) a obtenu la note A, cette appréciation n'est pas applicable dans la réalité.
- Les initiatives pour basculer vers l'informatisation des registres sont louables. Encore faudrait – il assurer la pérennité technique et financière de ce nouveau système, ainsi que l'accès équitable aux informations numériques (le coût de fonctionnement ne devrait pas justifier une tarification élevée qui pourrait pénaliser certains usagers). La conception d'un Fonds National Foncier semble s'enliser alors que le basculement vers le nouveau système d'enregistrement numérique pourrait être opéré dans les 2 – 3 prochaines années.

### **Les coûts d'enregistrement : un goulot d'étranglement à l'actualisation**

- L'absence de politique ou de mesures fiscales incitatives fait que les coûts (et les procédures) appliqués à l'enregistrement des propriétés pénalisent fortement les usagers. Les frais, droits et impôts représentent environ 30 % de la valeur de la transaction, ce qui est considérable. Les ventes et héritages deviennent informels et sont rarement enregistrés. Toutes les catégories sociales sont concernées par la pratique des « petits papiers » et le décalage entre propriétaire inscrit et occupant s'accroît au fil des transactions.

## 1. Les litiges et conflits fonciers à Madagascar

Une bonne gouvernance des litiges fonciers se traduirait par l'existence de mécanismes de résolutions des conflits qui soient transparents, accessibles, dont les missions seraient clairement attribuées, et que ces mécanismes soient efficaces pour garder la prévalence des conflits fonciers à un seuil bas.

Un conflit foncier pourrait être défini comme une situation de désaccord entre deux ou plusieurs parties concernant les droits de propriété, l'usage, l'occupation, les limites d'une parcelle ou les ayant-droits. Le conflit peut être latent, ressenti ou déclaré. Un conflit peut être soumis à l'arbitrage d'une autorité administrative (tribunal, conseil communal), auquel cas il est qualifié de litige foncier.

A Madagascar, deux formes de droits peuvent intervenir dans le cadre des litiges et conflits fonciers : le droit coutumier et le droit formel. Des formes d'institutions intermédiaires entre l'arbitrage coutumier et l'administration étatique formelle peuvent intervenir sans que leur avis n'ait de portée juridique et légale (raiamandreny, chef de Fokontany, Trano Aro Zo). Le conseil communal est la première instance qui tranche les affaires notamment foncières et rend des délibérations à portée juridique à travers les sentences arbitrales. Les Trano Aro Zo (TAZ), structures para-juridiques appelées aussi cliniques juridiques ont été expérimentées pour servir d'intermédiaires entre les tribunaux et les Communes. Cinq dispositifs de ce modèle ont été mis en place par le PNUD en 2007 dont le rôle est de conseiller, de faire la médiation, de plaider en faveur des plaignants et de sanctionner certains délits grâce à la collaboration avec la gendarmerie.

Les parties peuvent contester les délibérations communales et amener l'affaire à la juridiction civile au niveau du tribunal de première instance, avec possibilité de recours en appel et cassation.

## 2. Synthèse des notations

IGF	Dimension	Notes
	<b>IGF-20. Assignation des responsabilités:</b> Les responsabilités concernant la gestion des conflits à différents niveaux sont clairement définies, en accord avec les pratiques, les entités pertinentes sont légalement compétentes, et il peut être fait appel des décisions.	
<b>20.i</b>	<b>Des mécanismes de résolution des conflits sont accessibles au public.</b> <i>Des institutions pour la résolution des conflits en première instance sont accessibles au niveau local dans une majorité de collectivités/communautés</i>	<b>A</b>
<b>20.ii</b>	<b>Les décisions prises dans le cadre de systèmes informels ou communautaires pour la résolution des conflits sont reconnues.</b> <i>Il existe un système informel ou s'appuyant sur la communauté qui résout les conflits mais pas toujours de façon équitable. Les décisions prises par ce système ne sont que peu ou pas reconnus par le système judiciaire formel ou le système formel de résolution administrative des conflits.</i>	<b>C</b>
<b>20.iii</b>	<b>Il n'y a pas d'affectation claire des responsabilités pour la résolution des conflits.</b> <i>Il existe des voies parallèles pour la résolution des conflits mais un même cas ne peut être examiné en parallèle dans différents canaux. Les éléments de preuves et les décisions peuvent être partagés entre les institutions pour minimiser les comportements opportunistes</i>	<b>B</b>
<b>20.iv</b>	<b>Il existe une procédure pour faire appel des décisions portant sur les conflits fonciers.</b> <i>Une procédure existe pour faire appel des décisions portant sur les conflits fonciers mais le coût et le temps nécessaires sont élevés.</i>	<b>C</b>

<b>IGF-21. Peu de conflits en attente de résolution :</b> Le pourcentage de terrains concernés par un conflit en attente de résolution est faible et en décroissance.	
<b>21.i</b>	<b>Les conflits fonciers constituent une faible proportion des cas traités par les systèmes légaux et formels</b> <i>Les conflits fonciers constituent entre 10 % et 30 % des cas traités par les tribunaux dans le système légal formel.</i>
	<b>B</b>
<b>21.ii</b>	<b>Le temps de résolution des conflits dans le système formel est raisonnable.</b> <i>Pour les conflits liés au foncier, une décision de première instance est prononcée en un an ou en moins dans moins de 50 % des cas.</i>
	<b>D</b>
<b>21.iii</b>	<b>Il existe peu de conflits fonciers de longue date.</b> <i>La proportion de conflits fonciers de longue date est comprise entre 10 % et 20 % du total des conflits fonciers en instance de résolution.</i>
	<b>C</b>

### 3. Synthèse des analyses et discussions des panelistes

**IGF-20. Assignment des responsabilités:** Les responsabilités concernant la gestion des conflits à différents niveaux sont clairement définies, en accord avec les pratiques, les entités pertinentes sont légalement compétentes, et il peut être fait appel des décisions.

**20.i: Des mécanismes de résolution des conflits sont accessibles au public.**

*A – Des institutions pour la résolution des conflits en première instance sont accessibles au niveau local dans une majorité de collectivités/communautés*

#### Discussions :

Au niveau des Communes, deux sortes d'institutions de résolution des conflits sont présentes. Les **institutions coutumières** sont presque présentes dans toutes les Communes rurales. Les doyens ou les chefs lignagers/ claniques dans les villages sont souvent appelés à faire la médiation des conflits. Leurs appellations varient selon les localités : *tangalamena, mpitoka hazomanga, raiamandreny, sojabe, olobe, olomaventy, loholona*, etc. S'ils sont accessibles aux populations rurales, l'impartialité des médiations ne peut pas être appréciée de manière objective. Plus particulièrement, les traditions dans beaucoup de sociétés Malagasy tendent à ne pas reconnaître le droit des femmes ou des allochtones.

Le *fokonolona*, forme de gouvernance socio – politique par les groupes claniques d'un même territoire sur les hautes terres, tend davantage à fonctionner suivant des principes démocratiques avec une participation notable des femmes dans les prises de décision et l'élaboration des *Dina* ou pactes sociaux.

Les institutions formelles de résolution des conflits sont représentées par les Chefs de Fokontany et le conseil communal. Le premier représente le Ministère de l'Intérieur au niveau du plus petit échelon territorial. Il n'a toutefois pas de fonction administrative et règle de manière non – juridique. Le Conseil communal, par la Loi 94 – 008, peut établir un procès – verbal de résolution de conflit mais qui n' pas de valeur juridique. La Loi 2006 – 031 a investi le Conseil communal des pouvoirs de délibérer et de formuler des sentences arbitrales sur les oppositions portées à leur niveau, seulement pour les Communes disposant d'un guichet foncier. Ces sentences ont une portée juridique mais les citoyens communaux ne sont toujours pas éduqués sur ce rôle et connaissent peu ce pouvoir du conseil.

Pour les populations urbaines, les habitants tendent à porter les affaires foncières au niveau des tribunaux de première instance, quoique ceux – ci demeurent encore éloignés des chefs – lieu de District (39 TPI existent pour l'instant à Madagascar). Le conseil municipal est toutefois investi des mêmes prérogatives pour la formulation de sentences arbitrales.

Tenant compte de la généralité concernant la présence des *raiamandreny*, chef de Fokontany et surtout du conseil communal dans toutes les Communes, les institutions de résolution des conflits fonciers sont théoriquement accessibles au public (même si dans la pratique, c'est seulement une infime partie de la population qui connaît ce rôle). D'où la note A.

**IGF-20. Assignation des responsabilités:** Les responsabilités concernant la gestion des conflits à différents niveaux sont clairement définies, en accord avec les pratiques, les entités pertinentes sont légalement compétentes, et il peut être fait appel des décisions.

**20.ii : Les décisions prises dans le cadre de systèmes informels ou communautaires pour la résolution des conflits sont reconnues.**

*C – Il existe un système informel ou s'appuyant sur la communauté qui résout les conflits mais pas toujours de façon équitable. Les décisions prises par ce système ne sont que peu ou pas reconnus par le système judiciaire formel ou le système formel de résolution administrative des conflits.*

#### **Discussion :**

La première discussion par les membres du panel a porté sur le manque de cohérence et le décalage de la reconnaissance des droits entre le système judiciaire formel et le système informel communautaire ou coutumier. Les membres se sont basés sur des exemples concrets de reconnaissance des droits de propriété sur un terrain de pâturage qui peut être régi par des règles locales cadrées par un Dina, alors que la législation formelle pourrait considérer de tels espaces comme relevant du domaine privé de l'Etat (terre vacant et sans maître). De même que pour le cas des superficies forestières protégées par la législation formelle pour la conservation de l'écosystème ou de la biodiversité, les riverains peuvent avoir une toute autre perception de l'usage et un mode de gestion de l'accès aux ressources naturelles selon les pratiques locales.

Dans le cas de résolution des conflits, les deux systèmes juridiques formels et informels s'appuient sur des principes et outils qui peuvent être contradictoires. Le système formel peut s'éloigner des pratiques culturelles locales.

La deuxième discussion a porté sur l'appréciation de l'impartialité des décisions ou jugements rendus à travers les Dina. Il a été notamment soulevé que les Dina sont souvent discriminatoires envers les femmes et les individus qui n'appartiennent pas au lignage concepteur du *Dina*.

Les conclusions étant que les décisions rendues à travers les Dina ne sont pas toujours équitables et que ces décisions ne sont toujours pas cautionnées par le système judiciaire formel qui peut rendre un tout autre jugement, la note C a été attribuée à cette dimension.

**IGF-20. Assignation des responsabilités:** Les responsabilités concernant la gestion des conflits à différents niveaux sont clairement définies, en accord avec les pratiques, les entités pertinentes sont légalement compétentes, et il peut être fait appel des décisions.

**20. iii: Il n'y a pas d'affectation claire des responsabilités pour la résolution des conflits.**

*B – Il existe des voies parallèles pour la résolution des conflits mais un même cas ne peut être examiné en parallèle dans différents canaux. Les éléments de preuves et les décisions peuvent être partagés entre les institutions pour minimiser les comportements opportunistes.*

#### **Discussions :**

Les voies parallèles peuvent exister que ce soit entre la juridiction coutumière et la juridiction formelle, ou bien à l'interne de la juridiction formelle. Les membres du panel ont pris un cas concret d'un litige opposant deux détenteurs de certificat foncier dont les parcelles s'empiètent. Les deux protagonistes peuvent engager des procédures parallèles, l'un au niveau de la Commune et l'autre au niveau du tribunal. Même si le tribunal, le conseil communal et le guichet foncier peuvent être saisis de l'affaire en simultané, il n'y a pas empiètement des responsabilités car les décisions rendues sont hiérarchiques. Les décisions formulées par le conseil communal pourront toujours être confirmées ou annulées par le tribunal de première instance. Ce dernier, pour instruire l'affaire à son niveau, devrait mener des investigations qui impliqueraient le guichet foncier et le maire. Les mêmes éléments de preuve peuvent donc être partagés, même si le conseil communal a déjà rendu une sentence arbitrale antérieure. D'où l'attribution de la note B par le panel.

**IGF-20. Assignment des responsabilités:** Les responsabilités concernant la gestion des conflits à différents niveaux sont clairement définies, en accord avec les pratiques, les entités pertinentes sont légalement compétentes, et il peut être fait appel des décisions.

**20. iv: Il existe une procédure pour faire appel des décisions portant sur les conflits fonciers.**

*C – Une procédure existe pour faire appel des décisions portant sur les conflits fonciers mais le coût et le temps nécessaires sont élevés.*

#### **Discussions :**

Les notes contextuelles ont confirmé qu'il existe bel et bien des procédures pour faire appel des décisions formelles sur les conflits fonciers qu'il s'agisse (i) d'un jugement par le tribunal terrier ambulante, (ii) d'une sentence arbitrale formulée par le conseil communal, que (iii) d'un énoncé de jugement en tribunal de première instance. Ceci élimine donc la note D qui statue l'absence de procédure d'appel. Le choix entre les notes A, B et C sont fonction des coûts et délais des procédures d'appel, informations dont le panel ne dispose pas. Partant des expériences vécues par les membres du panel représentant le Ministère de la justice, les délais sont importants et les honoraires payés aux avocats avoisinent fréquemment les millions d'Ariary. D'où la note C pour cette dimension.

**IGF-21. Peu de conflits en attente de résolution :** Le pourcentage de terrains concernés par un conflit en attente de résolution est faible et en décroissance.

**21.i: Les conflits fonciers constituent une faible proportion des cas traités par les systèmes légaux et formels**

*B – Les conflits fonciers constituent entre 10 % et 30 % des cas traités par les tribunaux dans le système légal formel.*

#### **Discussions :**

Un inventaire des litiges fonciers portés devant les 39 TPI que compte Madagascar a été réalisé par l'Observatoire du Foncier en 2011. Il s'agit entre autres d'inventorier les affaires foncières portées devant le tribunal civil entre 2005 et 2010. Les résultats ont fait état de deux chiffres :

- les affaires foncières représentent environ **10 % des affaires jugées** en première instance, en cour civile (source : registre des minutes des affaires civiles).
- Pour le TPI « vitrine » d'Antananarivo (le seul d'ailleurs pour lequel la collecte des chiffres a été possible), les affaires foncières à l'entrée représentent **22,4 % des affaires déposées civiles**.

Ces deux chiffres ont permis d'attribuer la note B à la dimension.

**IGF-21. Peu de conflits en attente de résolution :** Le pourcentage de terrains concernés par un conflit en attente de résolution est faible et en décroissance.

**21.ii: Le temps de résolution des conflits dans le système formel est raisonnable.**

*D – Pour les conflits liés au foncier, une décision de première instance est prononcée en un an ou en moins dans moins de 50 % des cas.*

#### **Discussions :**

En partant de la note contextuelle qui a établi que le nombre d'affaires foncières pour lesquelles la durée de jugement est inférieure ou égale à 365 jours est de 48,11 % des affaires totales, toutes années et TPI confondus, les membres du panel ont attribué la note D.

**IGF-21. Peu de conflits en attente de résolution :** Le pourcentage de terrains concernés par un conflit en attente de résolution est faible et en décroissance.

**21.iii: il existe peu de conflits fonciers de longue date.**

*C – La proportion de conflits fonciers de longue date est comprise entre 10 % et 20 % du total des conflits fonciers en instance de résolution.*

#### **Discussions :**

La définition de conflit de longue date a été fixée à deux ans et plus dans les notes contextuelles. Ces mêmes notes ont établi une proportion de 10,26 % des affaires qui sont concernées par cette définition. D'où la note C pour cette dimension.

#### **4. Discussions générales**

**Notes très favorables :** IGF 20 – i.

**Notes très critiques :** IGF 21 – ii

#### **Prévalence des conflits et litiges fonciers**

Le premier élément de discussion sur cette thématique portera sur la prévalence des conflits et litiges fonciers à Madagascar. En effet, les litiges fonciers ont été pointés durant plusieurs années comme une problématique nationale. Il n'existe pas de données chiffrées et de sources fiables concernant l'importance des conflits au niveau local. Le faible taux de conflictualité des oppositions lors de l'instruction des procédures de certification foncière (3.000 oppositions sur 120.000 demandes reçues, soit 2,5 %<sup>46</sup>) ne traduit pas vraiment la situation générale vu que plusieurs guichets fonciers refusent les demandes litigieuses.

Il a été avancé, sans source fiable que sur l'ensemble des affaires civiles traitées au niveau des tribunaux, les litiges fonciers étaient estimés entre 60 et 80 %. En 2011, une étude menée par l'Observatoire du foncier a revu à la baisse cette estimation entre 19 % et 27 %.

Quoiqu'il en soit, il a été unanimement accepté par les membres du panel que la prévalence des conflits et litiges fonciers à Madagascar trouvent leurs origines dans les systèmes et mécanismes mêmes de reconnaissance et de protection des droits fonciers.

- le pluralisme juridique et la superposition (voire le rapport de pouvoir) entre les systèmes formels et les systèmes coutumiers/ locaux sont d'après les panélistes à l'origine des conflits fonciers. Les pouvoirs et les décisions rendues par les instances locales ne sont pas reconnus par le formel.
- les initiatives pour la création de nouvelles structures intermédiaires et de proximité comme les cliniques juridiques (Trano Aro Zo) ont été accueillies positivement par les panélistes. Il a été proposé à ce que ces structures soient mises en place dans toutes les régions et il a été déploré que seulement cinq antennes aient pu être mises en place actuellement.
- Le défaut de synergie et de cohérence entre les différents statuts relevant du droit formel a aussi été cité comme source de litige. Ont été notamment citées d'un côté les superpositions des cadastres inachevées, des aires protégées, des titres au nom d'anciens colons, des statuts d'aménagement agricole, et de l'autre côté les occupations coutumières.
- Il a été proposé d'étudier comment on peut valoriser et rendre légale la pratique des petits papiers. D'autre part, les membres ont également proposé de diminuer le volume des litiges fonciers portés devant les tribunaux de première instance par la mise en place d'un nouveau système qui pourrait examiner certains types de conflits fonciers sans passer devant les TPI mais dont les décisions rendues sont susceptibles de voies de recours devant la Cour d'Appel. Ceci permettrait de désengorger les TPI.

<sup>46</sup> [www.observatoire-foncier/cartegf.html](http://www.observatoire-foncier/cartegf.html)

## 1. L'acquisition de droits fonciers à grande échelle à Madagascar

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

En 2008, l'annonce de la prospection par les grandes compagnies indienne Varun et sud coréenne Daewoo, qui ont voulu acquérir des superficies de plus de 2 millions d'Hectares défrayé la chronique. Depuis, les annonces de projets d'investissement se sont faites discrètes. Jusqu'en 2011, il n'y a qu'une seule entreprise qui a réussi à engager les démarches jusqu'à l'obtention d'une promesse de bail. Quoiqu'il en soit, sans que l'acquisition foncière ne soit encore formalisée, plusieurs entreprises ont décidé de commencer l'exploitation sur des superficies moyennes.

En matière de régulation, plusieurs textes juridiques peuvent cadrer les investissements agricoles sur de grandes superficies : la Loi sur l'investissement 2007 – 036, le décret MECIE pour les EIE, la circulaire 321 – 10/MATD/SG portant procédures d'attribution des terrains de grandes superficies, et les différents textes fonciers portant sur les statuts des terres et de leur gestion<sup>47</sup>. Selon la circulaire de 2010, la définition des grands investissements fonciers concernent ceux qui nécessitent l'acquisition de plus de 2.500 Ha.

## 2. Synthèse des notations

### Thème principal : les terrains

#### AFGE 1 – Reconnaissance des droits fonciers : la plupart des terrains forestiers sont cartographiés et les droits sont inscrits

10 – 40 % de la superficie des terrains forestiers ont leurs frontières délimitées et levées ainsi que les revendications associées enregistrées.

C

#### AFGE 2 – Conflits fonciers : l'acquisition de terres génère peu de conflits et ces questions sont traitées rapidement et de manière transparente

Les conflits liés aux droits d'utilisation ou de propriété, et directement ou indirectement liés à l'acquisition de terrains, sont relativement fréquents (moins de 5% de la superficie des terres rurales touchées) et l'incapacité à régler ces conflits rapidement et dans une manière transparente entraînent des litiges dont la résolution est très longue.

D

#### AFGE 3 – Planification : les restrictions sur l'utilisation des terres sur les parcelles rurales peuvent généralement être identifiées

Les restrictions d'utilisation des terres applicable à toute parcelle donnée de l'espace rural peuvent être déterminées sans ambiguïté sur site pour les terrains occupés par

C

<sup>47</sup> Notamment, l'Ordonnance 60 – 146 de 1960 pour le régime de l'immatriculation, la Loi 2005 – 019 sur les statuts des terres, la Loi 2006 – 031 et son décret d'application 2007 – 1109 sur la propriété privée titrée, la loi 2008 – 013 (décret 2008 – 1141) sur le domaine public de l'Etat et 2008 – 014 (décret 2010 – 233) sur le domaine privé de l'Etat. D'autres séries de textes régissent les « aires à statuts spécifiques ».

plus de 10 – 40 % de la population.	
<b>AFGE 4 – Gestion des terrains : les institutions publiques impliquées dans l’attribution des terrains interviennent de manière claire et cohérente.</b>	
<i>Les institutions qui font la promotion, orientent ou font l’acquisition des terrains à des fins d’intérêt pour cette étude ont des normes claires de la performance éthique, mais la mise en œuvre est variable et les comptes ne sont pas soumis à des audits réguliers.</i>	<b>C</b>
<b>Thème 2 : Investissements</b>	
<b>AFGE 5 – Incitations : les incitations en faveur des investisseurs sont claires, transparentes and cohérentes.</b>	
<i>Il existe des dispositions écrites dans la loi ou des règlements concernant les incitations pour les investisseurs, mais des changements fréquents (c.à.d. une prévisibilité limitée) ne garantissent pas leur application cohérente dans l’avenir.</i>	<b>B</b>
<b>AFGE 6 – Mécanismes de partage des bénéfices : les mécanismes de partage des bénéfices pour les investissements agricoles sont régulièrement utilisés et appliqués en toute transparence.</b>	
<i>Des mécanismes pour permettre au public d’obtenir des bénéfices de l’investissement (ou de l’investisseur) autres que la compensation (par exemple, écoles, routes, etc.) sont rarement utilisés ou appliqués de façon discrétionnaire.</i>	<b>C</b>
<b>AFGE 7 – Procédures et exigences : il existe des négociations directes et transparentes entre les détenteurs de droits et les investisseurs.</b>	
<i>Le transfert des droits d’utilisation ou de propriété sur les terres pour les investissements à grande échelle nécessite l’acquisition préalable de ces droits par l’Etat qui suit un processus clair, transparent, et assortis de délais avec le pouvoir de décision clairement attribué.</i>	<b>C</b>
<b>AFGE 8 – Des informations suffisantes sont collectées auprès des investisseurs pour apprécier dans quelle mesure les projets sont souhaitables sur les terrains domaniaux/ communautaires</b>	
<i>Les investisseurs sont tenus de fournir des informations exhaustives sur l’historique de l’entreprise ou sur les analyses financières / techniques suffisantes (mais pas les deux) qui sont suffisantes pour évaluer la viabilité et les avantages du projet. Les investisseurs sont tenus de fournir des informations significatives, mais ce n’est pas toujours suffisant pour évaluer dans quelles mesures le projet est souhaitable.</i>	<b>B</b>
<b>AFGE 9 – Pour les cas d’acquisition de terrains domaniaux ou communautaires, les investisseurs fournissent les informations requises et cette information est accessible au public.</b>	
<i>Les investisseurs fournissent certains ou tous les renseignements exigés d’eux, mais cette information n’est pas accessible au public</i>	<b>C</b>
<b>AFGE 10 – Les dispositions contractuelles relatives à l’acquisition de terrains communautaires ou le public sont tenus par la loi de mentionner explicitement la manière dont les avantages et les risques seront partagés.</b>	
<i>Les contrats n’ont pas besoin de spécifier les arrangements que ce soit concernant le partage des risques ou des bénéfices.</i>	<b>D</b>
<b>AFGE 11 – La procédure pour obtenir l’approbation d’un projet, au niveau duquel elle est requise, est relativement courte.</b>	
<i>Dans la plupart des cas, les documents relatifs à la demande d’investissement sont examinés et reçoivent une réponse plus de 9 mois suivant la date de soumission.</i>	<b>D</b>
<b>Thème 3 : Balises environnementales et sociales</b>	
<b>AFGE 12 – Les exigences sociales pour les investissements à grande échelle dans l’agriculture sont clairement définies et mis en œuvre.</b>	
<i>Les exigences concernant les mesures de régulation sociale pour les investisseurs sont</i>	<b>B</b>

<i>clairement documentées et définies (par exemple avec des détails concernant les procédures spécifiques et les éléments de l'évaluation), et appliquées de façon cohérente, mais ne comprennent pas de dispositions pour l'évaluation et l'atténuation des effets directs et indirects.</i>	
<b>AFGE 13 – Les exigences environnementales pour les investissements agricoles à grande échelle sont clairement définies et mises en œuvre.</b>	
<i>Les exigences concernant les mesures de régulation environnementales pour les investisseurs sont clairement documentées et définies (par exemple avec des détails concernant les procédures spécifiques et les éléments de l'évaluation), comprennent des dispositions pour l'évaluation et l'atténuation des effets directs et indirects, et sont systématiquement mises en œuvre.</i>	<b>A</b>
<b>AFGE 14 – Pour les transferts des terrains domaniaux /communautaires, les institutions publiques ont des procédures en place pour identifier et sélectionner les investissements bénéfiques sur les plans économique, environnemental et social et les appliquent de manière efficace.</b>	
<i>Des procédures pour couvrir en partie les aspects économiques, sociaux et environnementaux sont en place et sont effectivement appliquées.</i>	<b>B</b>
<b>AFGE 15 – La conformité avec les mesures de régulation liées à l'investissement agricole est vérifiée</b>	
<i>Les organismes gouvernementaux responsables ne font pas le suivi des accords pour vérifier la conformité</i>	<b>D</b>
<b>AFGE 16 – Il existe des voies pour engager des plaintes si les investisseurs agricoles ne se conforment pas aux exigences.</b>	
<i>Il existe un processus par lequel les parties affectées ou le grand public peuvent déposer des plaintes concernant le respect des mesures de régulation par les investisseurs, mais les mécanismes pour les traiter équitablement et rapidement ne sont pas en place.</i>	<b>C</b>

### 3. Synthèse des analyses et discussions des panelistes

#### **AFGE 1 – Reconnaissance des droits fonciers : la plupart des terrains forestiers sont cartographiés et les droits sont inscrits**

*C – 10 – 40 % de la superficie des terrains forestiers ont leurs frontières délimitées et levées ainsi que les revendications associées enregistrées.*

#### **Discussions**

Cinq grands points ont été discutés par les membres du panel :

- D'après les données fournies par les notes contextuelles, il semble que sur l'ensemble des statuts régissant les ressources forestières (Forêts Classées, Réserves Forestières, Stations Forestières, transfert de gestion), les Aires protégées font l'objet d'une meilleure régulation juridique et technique concernant leur délimitation.
- Ce postulat est vérifié dans la pratique en considérant le cas des superpositions de la parcelle demandée par un opérateur de bioéthanol (canne à sucre) avec une réserve forestière et des zones de transfert de gestion des ressources forestières dans le Région de Boeny (Ambondromamy). Ces superpositions pourraient notamment être dues à l'absence de marqueurs physiques sur terrain pour la délimitation de ces statuts (alors que des agents topographiques ont participé à la délimitation). Par ailleurs, dans une autre Commune voisine, la délimitation d'une grande superficie pour la plantation de Jatropha par un autre opérateur s'est faite en conformité avec les limites du Parc National d'Ankarafantsika.
- Les données sur les délimitations des différents statuts ne sont donc pas échangées entre les institutions régionales (en l'occurrence ici, la Direction des eaux & forêts et le service des Domaines) et les privés, s'il s'agit de géomètres libres.

- Les Communautés Locales de Base (concernées par les transferts de gestion des ressources naturelles) sont encore fragiles institutionnellement et juridiquement en termes de protection et de revendication de leurs droits dans les zones délimitées par les investisseurs (ou bien ils trouvent leurs comptes), contrairement aux services étatiques. Ceci est illustré par l’empiètement de la délimitation du terrain pour la plantation de canne à sucre dans les zones concernées par le transfert de gestion. Sans l’opposition faite par le service des eaux et forêts, la parcelle de GELOSE aurait été incluse dans la superficie convoitée par l’opérateur.
- Les notes contextuelles font état de 49 % des différents statuts forestiers (en l’occurrence les Aires Protégées) qui sont délimitées et cartographiées. Les membres ont estimé que cette situation est théorique et que dans la pratique, la délimitation sur terrain reste floue pour les populations riveraines et les autres acteurs (dont le service topographique). Dans la réalité, la délimitation effective peut concerner moins de 40 % de la superficie des terrains forestiers.

Se basant sur ces points de discussions, notamment le dernier, les membres du panel ont attribué la note C à l’indicateur.

### **AFGE 2 – Conflits fonciers : l’acquisition de terres génère peu de conflits et ces questions sont traitées rapidement et de manière transparente**

*D – Les conflits liés aux droits d’utilisation ou de propriété, et directement ou indirectement liés à l’acquisition de terrains, sont relativement fréquentes et l’incapacité à régler ces conflits rapidement et dans une manière transparente entraînent des litiges dont la résolution est très longue.*

#### **Discussions**

D’après l’analyse des informations contenues dans les notes contextuelles ainsi que les observations personnelles des membres du panel, les conflits concernent presque tous les projets d’acquisitions foncières à grande échelle. Les natures des conflits peuvent varier d’un projet à l’autre mais dans l’ensemble, les conflits liés à l’accès aux droits sur le sol sont les plus importantes. 75 % des projets liés aux agrocarburants seraient tous confrontés aux conflits fonciers. Les conflits non – fonciers peuvent concerner les salaires (montants) des ouvriers ou de nature sociale concernant le recrutement des ouvriers (village d’origine, nombre).

Certains conflits difficiles à résoudre entraînent la suspension du projet (cas d’un projet dans l’Ihorombe), ou l’abandon par l’investisseur. Le conflit le plus long connu a duré depuis 2007 (dans le Boeny). Les membres ont attribué à l’unanimité la note D.

### **AFGE 3 – Planification : les restrictions sur l’utilisation des terres sur les parcelles rurales peuvent généralement être identifiées**

*C – Les restrictions d’utilisation des terres applicable à toute parcelle donnée de l’espace rurale peuvent être déterminées sans ambiguïté sur site pour les terrains occupés par plus de 10 – 40 % de la population.*

#### **Discussions**

Deux types de restriction peuvent concerner l’utilisation des terres sur les parcelles rurales : les restrictions imposées par la gestion coutumière de l’utilisation des parcelles (ou des ressources) et les restrictions liées à l’application des législations formelles. Les premières sont portées par les *Dina*, pactes sociaux coutumiers dans les zones rurales souvent non – écrits et transmis oralement. Les *Dina* ont pour vocation de réguler l’accès à des ressources et l’utilisation des terres à l’interne d’un lignage ou d’une communauté, mais aussi vis-à-vis d’un autre lignage allochtone.

Pour les restrictions par la législation formelle, il n’existe pas de régulations de portée nationale appliquées dans les zones rurales. Les restrictions existantes peuvent être à l’échelle d’une Commune, suite à l’élaboration d’un Schéma d’Aménagement Communal (SAC) et l’identification des mesures qui accompagnent ce SAC. La conception de ces nouveaux outils d’aménagement est encore récente et ne concerne que quelques Communes dans la région du Boeny. Généralement, les restrictions sur l’utilisation des terres s’appliquent dans le cadre d’un zonage intra ou intercommunal, dans des statuts

particuliers tels que les Aires protégées, les AMVR, ZAF, périmètres irrigués, les transferts de gestion selon le processus GELOSE, etc. Les informations concernant ces statuts sont éparpillées au niveau des ministères de l'agriculture, des eaux et forêts, de l'environnement, de l'aménagement du territoire.

Il n'existe donc pas de données uniques et fiables sur le territoire d'application de ces restrictions. Les membres du panel ont quand même estimé que, pour les statuts précédemment cités, leur couverture n'occuperait pas plus de 40 % du territoire national. D'où la note C.

#### **AFGE 4 – Gestion des terrains : les institutions publiques impliquées dans l'attribution des terrains interviennent de manière claire et cohérente.**

*C – Les institutions qui font la promotion, orientent ou font l'acquisition des terrains à des fins d'intérêt pour cette étude ont des normes claires de la performance éthique, mais la mise en œuvre est variable et les comptes ne sont pas soumis à des audits réguliers.*

##### **Discussions**

Les membres du panel ont axé leurs discussions sur le fait que les attributions de chaque institution publique (ministère) sont clairement définies et légiférées dans la circulaire 321 – 10/MATD/SG/DGSF. Quelques flous ou empiètements peuvent apparaître dans la pratique lorsque les Chefs de région s'autorisent la prérogative d'approuver les demandes de grandes superficies supérieures à 50 Ha. Des maires peuvent aussi négocier directement avec l'investisseur pour l'attribution de terrain sans que cela soit inscrite au niveau des services des Domaines. De même, le contenu de la Loi 2007 – 036 sur l'investissement transfère quelques prérogatives à l'EDBM, par souci de célérité des procédures et de centralisation au niveau d'un guichet unique. Aussi, des compétences comme l'attribution des Autorisations d'Acquisitions Foncières (AAF) ou la mise en vente – location des Réserves Foncières Touristiques ont empiété avec celles des services de Domaines et le ministère du tourisme.

La région, l'EDBM, les services des domaines sont des institutions publiques et parapubliques dont la gestion n'a pas prévu la conduite d'audits réguliers des comptes qui fonctionnent selon les règles de la comptabilité publique. La note C a été attribuée à la dimension.

#### **AFGE 5 – Incitations : les incitations en faveur des investisseurs sont claires, transparentes and cohérentes.**

*B – Il existe des dispositions écrites dans la loi ou des règlements concernant les incitations pour les investisseurs, mais des changements fréquents (c.à.d. une prévisibilité limitée) ne garantissent pas leur application cohérente dans l'avenir.*

##### **Discussions**

La Loi 2007 – 036 énumère de manière claire pour chaque étape du cadre d'accueil des investisseurs fonciers les principales incitations. Concernant les incitations fiscales, elles font l'objet de révisions régulières à travers le Code Général des Impôts (CGI) qui est annuel. Par ailleurs, les textes peuvent être modifiés lorsque le gouvernement change. Ce qui est le cas du contenu de la Loi 2007 – 036 dont la partie sur les grandes acquisitions foncières a été remplacée par la circulaire 321 – 10/MATD/SG/DGSF, en l'espace de trois ans. La prévisibilité est donc limitée pour les investisseurs. La note B a été attribuée par élimination par rapport au contenu des autres notes (les autres réponses ne sont pas applicables « C – Il existe des dispositions écrites mais qui sont **peu claires** dans la législation ou la réglementation... », et « D – Il **n'existe pas** de dispositions écrites dans la loi ou des règlements concernant les incitations »).

#### **AFGE 6 – Mécanismes de partage des bénéfices : les mécanismes de partage des bénéfices pour les investissements agricoles sont régulièrement utilisés et appliqués en toute transparence.**

*C – Des mécanismes pour permettre au public d'obtenir des bénéfices de l'investissement (ou de l'investisseur) autres que la compensation (par exemple, écoles, routes, etc.) sont rarement utilisés ou appliqués de façon discrétionnaire.*

## Discussions

Les membres du panel ont reconnu que législations en vigueur (*Loi 2007 – 036 sur l’investissement, circulaire 321/10/MATD/SG/DGSF sur les procédures de demande de terrains de grande superficie, Décret 99 – 954 sur la Mise en Compatibilité des Investissements avec l’environnement*) ne prévoient pas de dispositions explicites concernant l’obligation pour les investisseurs à appliquer un quelconque mécanisme de partage des bénéfices au public (ex. représentation des paysans dans le comité d’administration, détention de la part de la société par le groupement locale, voix dans la prise de décision). Les types de bénéfices existent dans la pratique et peuvent être de nature financière, économique, environnementale ou sociale. Mais leurs portées, souvent minimes, varient selon l’opérateur, la Commune d’implantation, les populations concernées, etc. Les membres ont conclu que les bénéfices favorisent largement les investisseurs que la population. Par ailleurs, même si l’opérateur annonce plusieurs projets pour améliorer les conditions de vie sociales et économiques dans les documents de projet, il n’existe pas de mécanismes de vérification de la réalisation effective ou des impacts réels de ces projets. Vu cet aspect discrétionnaire des mécanismes, les membres ont opté pour la note C.

### **AFGE 7 – Procédures et exigences : il existe des négociations directes et transparentes entre les détenteurs de droits et les investisseurs.**

*C – Le transfert des droits d’utilisation ou de propriété sur les terres pour les investissements à grande échelle nécessite l’acquisition préalable de ces droits par l’Etat qui suit un processus clair, transparent, et assortis de délais avec le pouvoir de décision clairement attribué.*

## Discussions

A partir des notes contextuelles, il apparaît clairement qu’il y a en général deux types de mode d’exploitation et d’acquisition de terrain. Le premier concerne la production en contrat de fermage ou location (*contract farming*). La négociation directe et transparente est logique entre l’investisseur et le détenteur du droit de propriété. Toutefois, ce mode d’acquisition ne représente qu’un projet sur les 14 en cours dans le secteur agrocarburant.

Dans la majorité des cas, les acquisitions portent sur les terrains domaniaux sur lesquels l’Etat est le détenteur des droits sur les terres vacants et sans maître. Par ailleurs, que l’acquisition se fasse par vente ou location à l’Etat, une procédure d’immatriculation préalable au nom de l’Etat est nécessaire, tel que stipulé dans la Loi 2008 – 014 sur la gestion du domaine privé de l’Etat et la circulaire 321-10/MATD/SG/DGSF sur les procédures d’acquisition des terrains de grande superficie. Le processus est clair, et annonce explicitement que même si l’Etat est le propriétaire, une étape de consultation des autres ayant – droit (occupation, usage) est requise. L’accord de la population et des dirigeants communaux est concrétisé par une délibération du Conseil Communal en présence du Maire. La clarté du processus, l’attribution explicite des pouvoirs de décision, et l’immatriculation préalable au nom de l’Etat justifient largement la note C.

### **AFGE 8 – Des informations suffisantes sont collectées auprès des investisseurs pour apprécier dans quelle mesure les projets sont souhaitables sur les terrains domaniaux/ communautaires**

*B – Les investisseurs sont tenus de fournir des informations exhaustives sur l’historique de l’entreprise ou sur les analyses financières / techniques suffisantes (mais pas les deux) qui sont suffisantes pour évaluer la viabilité et les avantages du projet. Les investisseurs sont tenus de fournir des informations significatives, mais ce n’est pas toujours suffisant pour évaluer dans quelles mesures le projet est souhaitable.*

## Discussions

Les textes appliqués (décret 99 – 954 MECIE, la circulaire 321 – 10/MATD/SG/DGSF) demandent à l’investisseur les documents techniques et financiers (*business plan*) liés au projet. Si ces documents fournissent généralement des informations suffisantes en matière d’agronomie et de gestion technique de l’exploitation, de gestion des risques environnementaux, et en termes de prévisions financières, les

documents ne contiennent pas toujours les aspects sociaux du projet : ressources humaines (salaire, origine, politique de travail et d'inclusion des populations riveraines, etc.) ainsi que les mécanismes de partage équitable des bénéfices. Par ailleurs, ces documents de projet abordent rarement les questions des éventuels impacts négatifs des projets sur la sécurité alimentaire dans la zone. Ces informations sont toutefois autant essentielles que les prévisions de production et les analyses financières pour évaluer dans quelles mesures le projet est souhaitable. A partir de ces éléments de discussion, les membres ont hésité entre les notes B et C dont les formulations semblent sensiblement similaires. La note B a été choisi partant du constat que l'existence des dispositions juridiques est déjà positif.

**AFGE 9 – Pour les cas d'acquisition de terrains domaniaux ou communautaires, les investisseurs fournissent les informations requises et cette information est accessible au public.**

*C – Les investisseurs fournissent certains ou tous les renseignements exigés d'eux, mais cette information n'est pas accessible au public*

**Discussions**

Trois catégories générales de renseignements sont demandées aux investisseurs : les renseignements techniques sur le projet, les renseignements financiers et les études d'impact environnemental (EIE). Les premiers sont fournis et gardés confidentiels au niveau du Ministère en charge de l'aménagement du territoire et de l'EDBM. Les seconds sont remis à l'EDBM et gardés (à juste titre) confidentiels vis-à-vis du public. Sur les trois types de renseignements, le rapport EIE apparaît de loin comme celui qui pourrait et qui devrait être porté à la connaissance du public. Toutefois, l'ONE invoque la propriété intellectuelle de l'étude (comme c'est l'investisseur qui rémunère le cabinet privé qui réalise les EIE) pour ne pas la diffuser. Il semble que le contenu des rapports EIE soit consultable en format imprimé au niveau de l'ONE. Cette possibilité n'est pas portée à la connaissance de tous. D'où la note C.

**AFGE 10 – Les dispositions contractuelles relatives à l'acquisition de terrains communautaires ou publics sont tenues par la loi de mentionner explicitement la manière dont les avantages et les risques seront partagés.**

*D – Les contrats n'ont pas besoin de spécifier les arrangements que ce soit concernant le partage des risques ou des bénéfices.*

**Discussions**

La notation de la dimension a déjà spécifié qu'il n'existe pas de dispositions légales concernant le partage des bénéfices ou des risques dans les textes en vigueur (loi sur le travail, code général des impôts, Loi 2007 – 036, décret MECIE, circulaire 321 – 10/MATD/SG/DGSF). Du moment que ces dispositions n'ont pas été prévues, la loi ne pourrait pas tenir les contrats de les mentionner. D'où la note D.

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

*D – Dans la plupart des cas, les documents relatifs à la demande d'investissement sont examinés et reçoivent une réponse plus de 9 mois suivant la date de soumission.*

**Discussions**

La notion d'approbation du projet est prise ici dans le sens de finalisation de toutes procédures et aboutissement à un contrat de bail et d'un permis environnemental, et donc autorisé pour démarrer le projet. Le terme « approbation » est utilisé dans la procédure d'acquisition de terrains de grande superficie au stade préalable de dépôt des dossiers au niveau du Ministère en charge de l'aménagement du territoire, sans que son sens ne soit conforme à l'esprit de l'indicateur noté ici. A la lecture et à l'analyse des informations contenues dans les notes contextuelles, sur 32 projets « réels » en cours d'instruction (certains projets sont juste annoncés sans qu'aucune démarche n'ait été engagée), 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. On peut donc déduire que le délai de traitement des demandes dépasse largement deux ou trois ans. D'où la note D.

### **AFGE 12 – Les exigences sociales pour les investissements à grande échelle dans l'agriculture sont clairement définies et mis en œuvre.**

*B – Les exigences concernant les mesures de régulation sociale pour les investisseurs sont clairement documentées et définies (par exemple avec des détails concernant les procédures spécifiques et les éléments de l'évaluation), et appliquées de façon cohérente, mais ne comprennent pas de dispositions pour l'évaluation et l'atténuation des effets directs et indirects.*

#### **Discussions**

Suite à la mise en œuvre d'une étude d'impacts environnementale, étape obligatoire pour l'investisseur stipulée par le Décret MECIE, deux documents contractuels obligent le promoteur à engager des actions sociales et environnementales : le cahier de charges environnementales et le plan de gestion environnementale du projet (PGEP). Le premier document est celui qui contient les exigences concernant les mesures de régulation sociale du projet. Il énumère la liste des projets sociaux à engager, le calendrier, les localités concernées ainsi que les dispositions de suivi et d'évaluation des réalisations et effets des projets (procédures, indicateurs, périodes de suivi, acteurs et institutions concernées).

Dans la pratique, comme seulement deux projets d'acquisition foncière à grande échelle dans le secteur de l'agrocultivable ont récemment obtenu le permis environnemental, l'application des mesures sociales en cohérence et en conformité avec le cahier de charges n'est pas encore vérifiable. Dans l'ensemble, la note B répond aux spécifications de la notation (existence de documentation bien définie, procédures spécifiques d'évaluation inscrites).

### **AFGE 13 – Les exigences environnementales pour les investissements agricoles à grande échelle sont clairement définies et mises en œuvre.**

*A – Les exigences concernant les mesures de régulation environnementales pour les investisseurs sont clairement documentées et définies (par exemple avec des détails concernant les procédures spécifiques et les éléments de l'évaluation), comprennent des dispositions pour l'évaluation et l'atténuation des effets directs et indirects, et sont systématiquement mises en œuvre.*

#### **Discussions**

Suite à l'adoption d'une politique environnementale à travers la Charte de l'environnement (Décret 90 – 033) en 1990, le gouvernement Malagasy a démontré son engagement à protéger l'environnement et à mettre en place des mesures de régulation propices à un développement durable. Dans le sens de ce dernier, les activités économiques devraient être viables, c'est-à-dire compatibles et tenant compte de l'aspect environnemental. Cette vision a été concrétisée et légiférée par le Décret MECIE de 1999 (modifié en 2004) qui impose aux investisseurs agricoles exploitant une superficie supérieure à 1.000 ha, sous peine de sanction et une des conditions essentielles pour l'obtention d'une autorisation de bail, de réaliser une étude d'impact environnemental (EIE). Un guide a été développé par l'ONE concernant la procédure à suivre et les champs couverts par l'EIE.

Deux documents contractuels issus de l'EIE obligent le promoteur à engager des actions environnementales : le cahier de charges environnementales et le plan de gestion environnementale du projet (PGEP). Ils contiennent les mesures d'atténuation et de mitigation des effets collatéraux du projet, les dispositions pour le suivi et l'évaluation des impacts du projet sur l'environnement (champs couverts, indicateurs, période de suivi, acteurs et institutions concernés). Les mesures sont plus ou moins respectées et mises en œuvre puisqu'un Comité Technique environnemental (CTE) est en charge du suivi régulier de son exécution. Ces faits répondent largement à la notation A.

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

*B – Des procédures pour couvrir en partie les aspects économiques, sociaux et environnementaux sont en place et sont effectivement appliquées.*

**Discussions**

La circulaire 321 – 10/MATD/SG/DGSF établit clairement la démarche de sélection des investissements portant sur les transferts des terrains domaniaux. Un comité interministériel est institué pour étudier chaque projet, dont les institutions membres sont désignées par décision du ministère chargé du foncier. Des représentants des collectivités territoriales décentralisées concernées (Communes, Régions) font partie de ce comité. Ce comité scrute le dossier technique de projet et le business – plan (impacts socio-économiques du projet, délai du projet,...). En cas de décision favorable du comité, le dossier de l'investisseur est soumis au Conseil des Ministres. Si le conseil approuve le projet, il notifie le comité interministériel et le MATD. L'investisseur peut par la suite engager la demande de terrain.

La composition du comité (ministères concernés, EDBM, région et Commune d'implantation, ONE, etc.) permet de cerner tous les aspects du projet : économique, environnemental, social. Toutefois, la perception et la pondération des enjeux ne sont pas uniformes, chaque institution maîtrisant davantage un aspect particulier plutôt que les trois ensemble. L'existence et l'application de ces procédures ont justifié la note B.

**AFGE 15 – La conformité avec les mesures de régulation liées à l'investissement agricole est vérifiée**

*D – Les organismes gouvernementaux responsables ne font pas le suivi des accords pour vérifier la conformité*

**Discussions**

Le Décret MECIE prévoit la réalisation de suivi régulier des projets par les institutions compétentes ((ONE, Ministère de l'environnement, Ministères sectoriels concernés, autorités locales). D'autre part, le promoteur du projet est tenu de réaliser les activités de suivi – évaluation environnemental à l'interne. Un responsable est souvent désigné pour mener cette activité au sein des grandes sociétés. Il est censé remettre des rapports réguliers à l'ONE. Dans la pratique, les institutions manquent fortement de moyens financiers et logistiques pour pouvoir assurer un suivi régulier de tous les projets (556 projets ont fait l'objet d'une étude d'Impact environnemental depuis 1997). D'autre part, les promoteurs ne se conforment que sporadiquement à l'engagement d'envoi de rapports réguliers de suivi interne. En général, les organismes gouvernementaux responsables ne font des descentes que lorsque des manifestations sociales ou des événements environnementaux sont signalés. 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). Ces faits ont justifié la note D par les membres du panel.

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

*C – Il existe un processus par lequel les parties affectées ou le grand public peuvent déposer des plaintes concernant le respect des mesures de régulation par les investisseurs, mais les mécanismes pour les traiter équitablement et rapidement ne sont pas en place.*

**Discussions**

Les membres du panel se sont accordés sur le fait que le processus d'engagement de plaintes existe qu'il s'agisse d'une disposition spéciale (liée au non – respect des engagements environnementaux) que des dispositions de droit commun. Les types d'institution traitant les plaintes relevant des dispositions de

droit commun existent (ex. conflits fonciers : tribunaux, communes ; droit de l'homme : ministère de la population ; exploitation non – autorisée des ressources naturelles : ministères des mines, forêts, etc.). Ces institutions ne sont interpellées qu'individuellement et interviennent rarement ensemble. Le délai de traitement des plaintes est souvent très long. D'où la note C attribuée à la dimension (la note D n'est pas applicable puisque le processus existe).

#### 4. Discussions générales

---

**Dimensions très favorables :** AFGÉ 13

**Dimensions très critiques :** AFGÉ 2, AFGÉ 10, AFGÉ 11, AFGÉ 15

Les acquisitions foncières à grande échelle sont considérées par les panélistes comme une thématique récente à Madagascar que l'Etat n'a pas encore pu ajuster les dispositifs juridiques et institutionnels. L'adoption de la circulaire 321 – 10/MATD/SG/DGSF constitue une première réponse positive qu'il convient de réajuster au fur et à mesure.

- Les panélistes ont constaté que Madagascar dispose parfaitement de dispositions juridiques qui abordent tous les enjeux des grandes acquisitions foncières sauf au niveau du partage équitable des risques et bénéfices des projets. Il a été unanimement reconnu qu'il faudrait adopter un texte unique qui serait précédé au préalable de la définition d'un positionnement ou d'une stratégie nationale (à intégrer dans la politique agricole ou foncière) face à la question des acquisitions à grande échelle. Ce texte unique mettra en synergie le contenu des textes actuels (décret MECIE, loi 2007 – 036, circulaire 321 – 10/MATD/SG/DGSF.
- Les procédures sont à revoir pour permettre un traitement efficient des dossiers. D'une part, la soumission d'un projet est un véritable parcours de combattant dont l'instruction peut durer jusqu'à cinq ans. Le manque de capacité pour le suivi des projets fait que c'est souvent en cas de conflits déclarés que l'Etat intervient. Par ailleurs, les membres du Comité Interministériel d'Approbation n'ont pas à disposition les critères pour évaluer de la pertinence ou de la rentabilité d'un projet pour l'Etat malagasy. Déjà, il est difficile pour les membres du comité de lire les business plan qui n'adoptent pas de format standard. La sollicitation d'information complémentaire fait souvent qu'un dossier est repassé deux à trois fois avant d'être validé.
- Il faudrait envisager à rendre transparent et accessible la situation des investisseurs et les étapes de leurs dossiers. D'une part, il faudrait vulgariser et rendre public le contenu des Etudes d'impact environnemental. Plusieurs projets commencent à s'y conformer (QMM, Sheritt) si auparavant ces documents étaient classés confidentiels. D'autre part, l'Observatoire du Foncier envisage de mettre en ligne un site web qui informera le public sur la liste des investisseurs, leur localisation, les spéculations projetées ainsi que le stade d'avancement de leurs dossiers.
- La réflexion peut aussi se poser sur le rôle de la décentralisation dans le suivi : rôle des régions et Communes. Il apparaît d'une manière générale que les institutions centrales n'ont pas les moyens ni les ressources pour assurer un suivi permanent de chaque projet et du respect des cahiers de charges, de la médiation des conflits et de la cohérence du projet avec le plan de gestion environnemental.