

Transparency International « Terres et corruption en Afrique »

Enquête de référence 2015 — Partie 1 : étude documentaire

Informations générales sur la gouvernance des terres

Informations générales

Nom de la section nationale : Transparency International – Initiative Madagascar (TI-IM)

Nom et fonction de la personne à contacter : Sariaka Razafimahefa, chargé de programme

Coordonnées : email : FERN@transparency.mg ; téléphone : + 261 (0) 33 15 788 50

Pays : Madagascar

Veillez répondre aux questions ci-dessous en étayant vos observations avec des références et des liens vers des données probantes et des documents. Si aucune référence n'existe, veuillez également le préciser afin de favoriser l'identification de nouveaux domaines d'étude.

A. Informations générales sur la gouvernance des terres et le cadre juridique

1. Veuillez fournir des informations générales sur le secteur foncier de votre pays, y compris son histoire et son poids dans l'économie actuelle (*sans dépasser une page*) :

Avant la colonisation, les terres appartenaient aux dirigeants du Royaume qui assignaient aux familles les parcelles auxquelles elles pouvaient accéder. Initialement, les droits de propriété foncière n'étaient pas documentés mais étaient reconnus localement entre les membres de la communauté locale, notamment les voisins et les anciens du village. Le code des 305 articles a par la suite été élaboré et a constitué le premier cadre juridique du régime foncier malgache.

Durant la colonisation, la politique foncière s'est basée sur le système Torrens qui correspond au principe de domanialité, n'offrant comme seul accès à la propriété foncière que le système de l'immatriculation foncière.

Après la colonisation, l'Etat malgache a maintenu laprésomption de domanialité dans sa politique foncière. Aussi toutes les terres non immatriculées -même occupées- étaient présumées appartenir à l'Etat et le seul moyen légal d'affirmer un droit sur la terre était la possession d'un titre foncier dont la demande se fait auprès des services fonciers déconcentrés. Il s'agit d'une procédure longue, complexe et coûteuse (coût moyen 350 USD/parcelle) et qui n'a permis la sécurisation que d'environ 500 000 parcelles seulement soit 5% de l'espace à sécuriser, et ce depuis près de 115 ans. Des opérations cadastrales consistant en une immatriculation collective ont été initiées par l'Etat, la plupart n'ayant pas abouties et étant restées à la phase physique (délimitation) ou juridique (jugement).

La réforme foncière engagée par le gouvernement en 2005 est innovante. Elle donne lieu à la promulgation de nouveaux textes redéfinissant les différents statuts des terres à Madagascar et permettant à l'occupant d'une parcelle -non titrée- de sécuriser celle-ci. Un nouveau service de gestion foncière décentralisée, localisée au niveau des communes est instituée. Ce dernier est en charge de mener une procédure dite de certification qui garantit les droits de propriété sur la base d'une reconnaissance locale et sociale.

L'héritage est le principal mode d'accès à la terre (52% des parcelles) et le marché devient un mode d'accès à la terre de plus en plus important : 37 % des parcelles ont été achetées contre 16% il y a 10 ans. Les parcelles titrées ont en moyenne une valeur 5,6 % plus élevée que les parcelles non titrées et celles situées en milieu urbain ont plus de valeur que celles en milieu rural. On note l'apparition de nouveaux espaces périurbains résultant de la saturation des terres dans les grandes agglomérations.

Les produits des baux et ventes des terrains domaniaux ainsi que l'ensemble des frais payés par l'utilisateur pour chaque service demandé constituent les principales recettes issues du secteur foncier. A cela s'ajoute l'impôt foncier qui est géré particulièrement par la Commune afin de lui permettre une autonomie financière.

En théorie, l'intérêt de la formalisation de droits de propriété vient d'un meilleur accès au crédit. A Madagascar, le système bancaire est actuellement assez peu développé et n'est pas en mesure d'assurer un large accès au crédit.

Références :

- *Lettre de Politique Foncière de la 2005*
- *Lettre de Politique Foncière consolidée 2015-2030*
- *Revue du Secteur Foncier et des Droits de Propriété*

2. Quel est le droit coutumier (traditionnel) sur les terres et le système foncier dans votre pays ?

La loi foncière traditionnelle malgache trouve ses sources dans le respect des règles de vie (les *lilindraza*) transmises par les ancêtres et les usages locaux qui se sont construits avec le temps, à partir de « situations qui durent ». Elle présente deux aspects essentiels :

- L'autorité des Anciens qui tranchent sur toutes les questions foncières : avis, conseil, nouvelles attributions de terres, etc.
- Le droit du premier : La terre appartient au premier lignage qui a fondé le village ou au premier aménageur (première personne qui a défriché un espace ou qui a procédé à la construction d'un canal, etc.). Le droit du premier aménageur s'étend généralement à tout son lignage.

De manière générale, même sans inscription, les droits légitimés par la loi traditionnelle sont sécurisés du fait du respect et de la considération apportés à cette dernière par la population locale.

Le droit moderne, quant à lui, prévoit deux systèmes de sécurisation foncière :

- L'immatriculation foncière : héritée de la période coloniale et entrant parfois en confrontation avec les structures hiérarchiques du droit traditionnel, dont la procédure est menée par les services fonciers déconcentrés, localisés au niveau des districts.
- La certification foncière : en partie inspirée par les pratiques traditionnelles mais présentant encore ses limites, dont la procédure est menée par un service foncier décentralisé, localisé au niveau de la Commune.
- Les « petits-papiers » : il s'agit d'une pratique utilisée pour sécuriser les droits grâce à des actes élaborés au niveau local. D'après l'Observatoire du Foncier, la forme la plus

répandue de «petit papier» est l'acte de vente sous seing privé. Concernant le mode de formalisation, elle peut aller de la simple signature d'un témoin à la légalisation au niveau du bureau de la Commune, en passant par l'apposition du visa du chef-lieu de la localité (fokontany). Les actes arrivent rarement au stade d'authentification au niveau du délégué d'arrondissement. Les quittances de paiement de l'impôt foncier sont également utilisées comme preuve de propriété en milieu rural.

Références :

- « Sécurisation foncière dans le Menabe » par l'Observatoire du Foncier

3. Les « droits d'utilisation » (p. ex. pour la pâture) sont-ils reconnus comme des droits fonciers « sûrs » (par rapport aux titres de propriété individuels et aux procédures d'enregistrement des terres) ? *Veillez fournir des références.*

Le métayage ou le fermage et le pâturage sont les modes d'utilisation des terres les pratiqués à Madagascar.

Le métayage consiste à louer un terrain agricole en contrepartie d'un loyer en nature, prélevé sur la récolte réalisée. Le fermage implique par contre un loyer en numéraire, payable avant ou après la récolte. Bien qu'interdits par la législation des années 1970, les deux systèmes d'utilisation des terres demeurent pratiqués aujourd'hui dans de nombreuses régions du pays et tendent même à se développer.

Dans l'ensemble, les contrats de métayage ou de fermage sont passés en entente verbale et sont rarement documentés, ce qui remet souvent en cause la sûreté des droits. En effet, les droits des contractants sont mis en péril puisque d'une part, si la location perdure et que le locataire abuse de son droit, le bailleur risque de perdre son terrain. D'autre part, le locataire peut être expulsé du terrain en plein milieu d'une saison culturale.

De surcroît, l'inexistence de contrat écrit, donc l'inexistence de preuve, engendrera des difficultés dans le règlement des éventuels litiges.

Les actions prévues dans le cadre de la consolidation de la réforme foncière en cours tendent à la rectification de ces faits.

Les terres consacrées en premier lieu au pâturage sont souvent destinées à un usage collectif dont les modalités sont définies par le droit coutumier. Ce dernier ne prévoit aucune consécration de droit de propriété mais garantit le droit des utilisateurs qui sont tenus de se conformer aux règles d'usage.

Certains lieux de pâturage sont reconnus tacitement comme appartenant à « Untel ». L'accès au pâturage est théoriquement libre, mais l'utilisateur qui est forcément un allié du propriétaire, est seulement toléré.

Références :

- *Landscape N°9 de l'Observatoire du Foncier « Métayage et fermage : quels logiques et enjeux au niveau local ? »* - Rédacteurs : BebySeheno ANDRIAMANALINA -Rivo ANDRIANIRINA – RATSIALONANA - Perrine BURNOD (CIRAD UMR TETIS)
- *La certification foncière au niveau des ménages ruraux à Madagascar - Perception & Effets* – Rédacteurs :P. burnod, N. Andrianirina, R. AndrianirinaRatsialonana, C. Boue,, F. Gubert, R. Rabeantoandro, N. Rakoto-Tiana, R. Ratovoariny, J. Vaillant
- *Analyse des appréciations et besoins spécifiques en sécurisation foncière des populations de la région du Menabe* - Rédacteurs : Emmanuel FAUROUX, Léopold RAKOTOMALALA et SAMISOA, avec la participation de Joelina RANARIVELO

4. Quelles lois et politiques relatives à la lutte contre la corruption peuvent aussi s'appliquer aux questions foncières (p. ex. lutte contre la corruption, protection des lanceurs d'alerte, accès à l'information, protection des droits de l'homme, liberté de la presse...) ? *Veillez fournir des références.*

Toutes les lois et politiques relatives à la lutte contre la corruption peuvent théoriquement s'appliquer aux questions foncières.

Dans le cadre de consolidation de la Réforme foncière, le Ministère en charge du Foncier s'est engagé à lutter contre la persistance de la corruption dans ce domaine. Il s'est fixé l'accès à l'information par les usagers comme l'une de ses perspectives prioritaires. Durant les quatre dernières années, les directives et mesures pratiques de lutte contre la corruption sont déjà mise en œuvre dans le secteur foncier : mise en place de standards de service ou de manuel de procédures, boîtes de doléances, bureau des plaintes ou d'une ligne verte à la disposition des usagers.

Enfin, il faut noter que la nouvelle Stratégie Nationale de Lutte contre la Corruption (SNLCC), adoptée en septembre 2015, mentionne le foncier parmi les neuf secteurs prioritaires pour la lutte contre la corruption au cours des dix prochaines années.

Références :

- <http://www.observatoire-foncier.mg/article-81/>
- Stratégie Nationale de Lutte contre la Corruption 2015

5. Quels acteurs de la société civile (ou autres) militent pour la bonne gouvernance des terres dans votre pays (ONG, associations locales, milieu universitaire, médias...) ?

- La SIF (Sehatralombonanahoan'ny Fananantany ou Solidarité des Intervenants sur le Foncier) est une plateforme de la société civile œuvrant dans le foncier. Elle regroupe une *trentaine d'organisations* majoritairement paysannes : associations et projets travaillant dans le domaine du foncier, fédérations d'organisations paysannes et organisations non gouvernementales. La SIF travaille sur l'ensemble du territoire national, sans distinction de région.
- Le collectif pour la défense des terres malgaches - TANY regroupe des individus d'origine malgache déterminés à unir leurs forces et à travailler ensemble pour s'opposer à la spoliation des citoyens et paysans malgaches de leurs terres.
- L'Association Hafari Malagasy¹ a pour vocation d'agir concrètement pour le respect de tous les droits énoncés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme.

6. (a) Quelles autorités, (b) quelles institutions traditionnelles et (c) quels groupes informels ou autres participent à la gestion de l'accès aux terres ? Quel rôle jouent-ils dans ce domaine ?

(a) Les autorités :

¹ Cette association est accusée par un journal local de s'être adonné à des actes d'escroquerie mais dont le fondement n'est pas confirmé – référence : http://www.lagazette-dgi.com/index.php?option=com_content&view=article&id=44470:hafari-malagasy-asa-fisolokiana-no-betsaka-&catid=49:newsflash&Itemid=111

1. Le Ministère d'Etat en charge du Foncier et le Préfet de la Région ont la charge d'attribuer les terrains domaniaux :

La Direction Générale des Services Fonciers, (composée de : la Direction des Domaines et de la Propriété Foncière (DDPF) ; la Direction des Services Topographiques (DST) et de la Direction d'Appui à la Gestion Foncière Décentralisée (DAGFD)) est chargée :

- D'exécuter les directives du Ministre d'Etat dans la réalisation de la politique gouvernementale en matière de sécurisations foncières,
 - De procéder aux opérations de sécurisation foncière.
2. La Direction Générale de l'Aménagement du Territoire :
 - Assure la coordination des directives et des mesures en matière d'aménagement du territoire, d'habitat, de logement et de développement des villes et de promotion rurale,
 - Met en œuvre les politiques en matière d'aménagement du territoire, d'habitat, de logement, de développement des villes et de promotion rurale.
 3. Les Guichets Fonciers Communaux ont compétence dans la délivrance des Certificats fonciers sur les propriétés privées non titrées. Le Maire est le premier responsable et signataire du Registre parcellaire et des Certificats Fonciers.
 4. L'Economic Development Board Of Madagascar (EDBM) délivre les « Autorisations d'Acquisitions Foncières » aux investisseurs
 5. La SEIMAD, ou Société d'Exploitation Immobilière de Madagascar, est une agence parapublique rattachée au Ministère chargé de l'aménagement du territoire et du foncier. Elle est en charge de la valorisation des terrains de l'Etat par sa mise en exploitation (lotissement, vente – location d'appartement). La SEIMAD immatricule au préalable les terrains en son nom puis facilite les procédures de mutation des titres fonciers au nom des acquéreurs.

(b) Les institutions traditionnelles :

Les « Ray aman-dreny » - traduction littérale « parents » : Ils sont consultés pour toutes les questions foncières locales en vertu de leur ancienneté et de leur connaissance de l'histoire du village.

Dans la procédure de certification foncière, les Ray aman-dreny sont intégrés dans la commission de reconnaissance locale, qui constitue la structure décisionnaire sur la consécration ou non du droit de propriété.

(c) Les groupes informels :

- Le « fokonolona » ou la communauté villageoise : la reconnaissance locale d'un droit foncier (propriété ou usage) par le fokonolona constitue une garantie pour la stabilité de celui-ci.
- Les voisins : au même titre que le fokonolona, l'acceptation des voisins importe dans la garantie de la stabilité d'un droit. Les voisins sont d'ailleurs convoqués lors de la procédure de reconnaissance locale lors d'une demande de certificat foncier ou lors d'une séance de levée topographique.

Références:

- Site web : <http://www.mepate.gov.mg/>

- *Décret n°2007-1109 en application de la Loi n°2006- 031 régissant la propriété privée non titrée*
- *Régulations coutumières du foncier chez les Antemoro : quelle place pour les guichets fonciers ? – Rédacteurs : Par Beby Seheny Andriamanalina ; Rivo Andrianirina – Ratsialonana; Perrine Burnod*

B. La communication sur les accords fonciers

7. Ces dix dernières années, quels grands investissements d'ordre foncier ont été effectués dans votre pays par (a) des organisations multilatérales, (b) des organisations bilatérales et (c) des entreprises du secteur privé ? Dans quel but (p. ex. agriculture, tourisme, initiatives environnementales, aide extérieure directe, acquisition de ressources) ? Veuillez fournir des liens vers des documents sur ces investissements.

(a) Organisation multilatérales :

La Banque Mondiale : sécurisation foncière, bonne gouvernance et développement, initiatives environnementales, agriculture

Programmes et projets :

- Le Programme Environnemental III - clôturé
- Le Programme Bassins Versants Périmètres Irrigués (BVPI) - clôturé
- Le Programme de Gouvernance et de Développement Institutionnel (PGDI) - clôturé
- Le Pôle Intégré de Croissance (PIC)
- Le Projet d'Urgence pour la Sécurité Alimentaire et la Protection Sociale (PURSAPS)

L'Union Européenne : agriculture et développement rural, appui à la consolidation de la réforme foncière

Programme:

- Le Projet d'Appui à la Sécurisation foncière dans la Côte Est- clôturé
- Le Programme d'appui à l'AgroSylviculture autour d'Antananarivo (ASA)

Le Fonds International pour le Développement Agricole (FIDA) : développement agricole et rural, sécurisation foncière

Programmes et projets :

- Le Projet de mise en valeur du haut bassin du Mandrare (PHBM) - clôturé
- Programme de promotion des revenus ruraux (PPRR) - clôturé
- Le Programme de soutien aux pôles de micro – entreprises rurales et aux économies régionales (PROSPERER)
- Le Projet d'Appui au Développement de Menabe et du Melaky (AD2M)
- Le Programme FORMAPROD

La Food and Agriculture Organization (FAO) : développement agricole et rural, sécurisation foncière

L'UN-Habitat : urbanisme et aménagement du territoire, promotion de l'habitat

(b) Organisations bilatérales :

Le Millenium Challenge Corporation (via le Millenium Challenge Account) : promotion de la réforme foncière à travers la mise à disposition de nouvelles infrastructures et de nouveaux matériels informatiques

La Deutsch Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) : initiatives environnementales, gestion durable des ressources naturelles, développement rural

Programmes et projets :

- Le Programme Germano-Malgache pour l'Environnement (PGM-E) - clôturé
- Le Programme d'Appui à la Gestion de l'Environnement (PAGE)

L'HELVETAS Swiss Intercooperation : développement local rural et urbain, sécurisation foncière

Programmes et projets :

- Le Programme MATOY
- Le Programme SAHA
- Le Programme FRDA

L'Ambassade de France : appui au fonctionnement de la Cellule de Coordination de la Réforme Foncière, mise à disposition d'Experts, mise en place d'un dispositif de formation à l'endroit des agents des guichets fonciers communaux

L'Agence française de développement (AFD) : appui à la mise en place d'un laboratoire pour la réforme foncière, agriculture et sécurisation foncière, équipements informatiques des services fonciers déconcentrés

(c) Entreprises du secteur privé :

- QIT Madagascar Minerals (QMM) : Opération d'extraction de sables minéralisés et opération portuaire gérées par le Groupe multinational Rio Tinto (80%) et l'Etat malgache (20%) dans le Sud- Est de l'île
- Société Bionexx : Développement de plantation d'artemisia pour l'industrie pharmaceutique
- Projet Ambatovy : Exploitation minière (Extraction et transformation) dans l'Est de l'île (Moramanga et Toamasina)
- Madagascar Consolidated Mining et PAM Sakoa : Exploitation de charbon de terre
- Société chinoise WISCO : Exploitation de fer dans l'Ouest de la Grande Ile (Soalala)
- Société italienne Tozzi Green : Développement de plantation de jatropha
- Société Madagascar Oil : Exploration et production de pétrole dans le Sud de l'île (Tsimirotro et Bemolanga)
- Société Toliara Sands : Recherches et exploitation minière
- Société chinoise Mainland Mining (Chine) : Exploitation forestière
- Société Holcim : Exploitation de pouzzolane, argile et cipolin

Cette liste n'est pas exhaustive compte tenu de la multitude des projets d'investissement en cours à Madagascar. Toutefois, le site de l'Office National de l'Environnement (ONE) met à la disposition du public une liste périodique des sociétés ayant obtenu leurs permis d'exploitation mais les informations en ligne ne permettent pas de distinguer s'il s'agit d'un « grand » ou d'un « petit » investissement.

Références :

- <http://www.foncier.gov.mg/partenaires-internationaux.html>
- http://www.undp.org/content/dam/madagascar/docs/rapportsUNDP_MD/G/Etudes_GEGI/RCD%202012.pdf
- Site Office National de l'Environnement
- Rapport de l'EITI 2013

8. (a) À qui devrait bénéficier le plus ces investissements ? (b) Qui risque d'en pâtir ? Un groupe (p. ex. les femmes ou les communautés autochtones) est-il particulièrement exposé ? *Veillez fournir des données probantes ou des exemples, avec des liens le cas échéant.*

(a) À qui devrait bénéficier le plus ces investissements ?

Le principe d'unité de caisse de l'Etat permet à toutes les structures aussi bien déconcentrées que décentralisées de bénéficier de ces investissements. En effet, ce principe consiste à verser l'ensemble des revenus de chaque ministère dans une caisse commune, la redistribution étant par la suite prononcée dans la Loi de Finances.

Toutefois, les lois existantes qui définissent les dus des sociétés investisseurs ne semblent pas être équitables aux dépens de l'Etat malgache. A titre d'exemple, une publication de l'ONG « Les Amis de la Terre France » indique que l'ensemble de la redevance minière et de la ristourne prévues par le Code minier et la Loi sur les grands investissements miniers ne dépasse pas 2% des recettes des ventes. Par ailleurs, le prix de cession ou des redevances locatives des terrains domaniaux devrait être alignés sur le prix des terrains privés. En effet, l'opinion publique critique la fourchette de prix en vigueur relative à ces transactions qui est 10 à 50 fois moins chère que celui des terrains privés.

Au niveau communal, le bénéfice se traduit sous forme d'Impôts Fonciers sur le Terrain ou de ristourne agricole.

A Madagascar, la responsabilité sociale n'est pas expressément définie parmi les obligations légales des entreprises qui investissent mais il s'agit d'un engagement volontaire de l'entreprise elle-même. Cette responsabilité sociale devrait permettre aux employés de la société en particulier et à la population locale en général de tirer profit de l'investissement (meilleure rémunération, couverture sociale et médicale, construction d'infrastructures sociales, etc.).

(b) Qui risque d'en pâtir ?

Concernant l'acquisition foncière au profit des investisseurs, inconditionnelle à l'installation d'un quelconque projet d'investissement, différents types de conflits peuvent apparaître où l'une des parties risque toujours d'en pâtir : les conflits peuvent opposer les investisseurs à la population, l'Etat et l'investisseur (cas d'une plantation de canne à sucre et de la direction des Eaux et forêts), l'Etat central et la Région (cas d'un opérateur de maïs qui a négocié avec la Région : le ministère en charge de l'aménagement du territoire a annulé le contrat de bail), les investisseurs entre eux, etc. Toutefois, le plus courant concerne le premier type de conflit où la population est le plus souvent lésée.

Le Responsable du Service Foncier au sein de l' L'Economic Development Board Of Madagascar (EDBM) a expliqué que l'absence de contrôle et de suivi des cahiers de charges et des protocoles d'accords en matière d'investissement porte souvent préjudice à la population riveraine au projet. En outre, l'ambiguïté de la loi 2007-036 relatif aux

investissements qui sous-entend la possibilité pour les investisseurs d'acquérir un terrain sur le territoire malgache risque également d'être source de conflits. Le décret qui permettra sa clarification et sa mise en application attend d'être élaboré.

La population locale et les communautés autochtones:

Certaines localités sont victimes d'accaparement de terres par les sociétés étrangères. La société italienne Tozzi Green qui développe une activité agricole à grande échelle dans le Sud de Madagascar est pointée du doigt pour avoir étendu progressivement sa surface de cultures sur celle des paysans locaux. Ces derniers ont envoyé un communiqué à l'OSC Collectif Tany pour exprimer leurs craintes sur des possibilités d'expulsion notamment en ce qui concerne les terrains où leurs droits légitimes ne sont pas enregistrés (pas de titre ou de certificat foncier) mais qui constituent des possessions familiales coutumières depuis plusieurs générations.

Dans le cadre de la mise en œuvre du projet QMM dans le Sud-Ouest, les habitants de plusieurs villages ont dénoncé les indemnisations et compensations à des prix injustes des populations expropriées et déplacées de leurs terres, la perte de l'accès des communautés locales aux forêts environnantes et la destruction du cadre de vie et des sources de revenus des agriculteurs, éleveurs et pêcheurs de la région.

Les Collectivités décentralisées :

Le Code Minier et la Loi sur les Investissements Miniers² prévoient des ristournes destinées aux collectivités décentralisées couvertes par le « périmètre du projet minier ». Malheureusement, elles ne sont pas toujours appliquées. A titre d'exemple, les communes touchées par le projet d'Ambatovy opéré dans l'Est de l'île, n'avaient pas perçu leurs parts de ristournes en 2013.

Les impacts environnementaux :

L'Association « Les Amis de la Terre » signale dans son rapport, outre les conflits sus-cités avec les populations, le risque de dégradation de l'écosystème résultant de la ruée des investisseurs sur les gisements miniers de Madagascar qui affectera l'ensemble de la population.

Références :

- http://www.agter.org/bdf/fr/corpus_chemin/fiche-chemin-326.html#iref:12
- <http://madahoax.com/les-entreprises-sengagent-dans-le-social/>
- <http://sif-mada.mg/accaparement-des-terres-a-main-armee-neoliberalisme-et-consequences-nouvelle-colonisation-a-madagascar-ihorombe/>
- <http://www.amisdelaterre.org/rapportmadagascar>
- *Cadre d'Analyse de la Gouvernance Foncière à Madagascar - Rédacteur : Andrianirina – RatsialonanaRivo*
- *Entretien avec le Responsable du Foncier au sein de l' L'Economic Development Board Of Madagascar (EDBM)*

² Un nouveau code minier est en cours d'élaboration mais le contenu est considérablement critiqué par l'opinion publique – références : <http://www.madagascar-tribune.com/LE-NOUVEAU-CODE-MINIER-NE-DOIT-PAS,21396.html>

9. Veuillez décrire la situation en matière de sécurité foncière dans les zones urbaines et tout investissement ou accord foncier susceptible d'entraîner un changement démographique dans ces zones. *Si possible, veuillez fournir des liens vers des documents ou des données probantes.*

A Madagascar, le terme urbain est défini principalement sur la base de l'assiette démographique.

Situation générale :

Dans l'ensemble des grandes villes, une grande partie du territoire est titrée mais la lourdeur des procédures de mutation freine la mise à jour des informations foncières. Les inscriptions dans les registres fonciers présentent un décalage considérable à celui des réalités sur terrain.

Pour le cas de la capitale en particulier, une démographie galopante crée l'installation de beaucoup de quartiers informels, l'occupation du domaine public et du domaine privé de l'Etat. Il est indiqué que 50% des habitations sont illicites.

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

Situation foncière en termes de sécurisation :

En zone urbaine, les différents droits, qu'ils s'agissent des droits de propriété ou d'utilisation, sont reconnus (i) si le statut du terrain support de ces droits autorise leur établissement et reconnaissance, et (ii) si les droits sont en cohérence avec les outils de planification en vigueur.

- Sur les domaines publics, aucune appropriation privative n'est reconnue mais certaines occupations temporaires peuvent faire l'objet d'autorisation.
- Sur les domaines privés non titrés, les occupations informelles peuvent être régularisées mais l'Etat en demeure la seule entité décisionnaire sur la consécration ou non du droit. Sur les domaines privés titrés en son nom, aucun droit de prescription ne peut y être reconnu. Par ailleurs, l'occupant informel ne jouit d'aucun droit de préemption et peut être expulsé sans bénéficier d'aucun dédommagement.
- Sur les propriétés privées non titrées, les droits d'occupation sont reconnus et la demande d'un certificat foncier auprès d'un guichet foncier communal permet de constituer une preuve de ce droit. A titre de remarque : 4 guichets fonciers urbains sont recensés sur les 72 communes décrétées urbaines à Madagascar.
- Pour les terrains titrés au nom de particuliers, les titres fonciers sont rarement à jour et ne protègent pas les occupants qui ont acquis formellement la propriété (par vente, héritage, donation). Par ailleurs, l'occupation de longue durée paisible et non – contestée, effectuée par un tiers sur une propriété privée titrée peut faire l'objet d'une prescription acquisitive.

En milieu urbain, comme en milieu rural, il existe trois modes d'enregistrement des propriétés : l'immatriculation foncière, les opérations cadastrales (opération collective de titrisation) et la certification foncière. L'immatriculation foncière individuelle apparaît comme le principal mode. Plusieurs anciennes villes ont fait l'objet d'opération d'immatriculation collective à partir des années 1930. Les Communes décrétées urbaines récemment n'ont pour la plupart pas été concernées par ces opérations. Une étude récente de la Banque Mondiale a ressorti que les propriétés individuelles titrées représentent environ 42 % de l'ensemble des terrains recensés.

Références :

- « L'urbanisation ou le nouveau défi malgache », Banque Mondiale – Mars 2011
- Un article du quotidien La Vérité, le 24 Août 2009

10. Le gouvernement de votre pays communique-t-il (a) sur les principaux accords et investissements fonciers et (b) sur les impôts et revenus que peuvent lui apporter ces investissements ? *Si possible, veuillez donner des exemples et des références.*

Jusqu'à présent, il n'y a pas eu de réelles initiatives visant à communiquer particulièrement sur les principaux accords et investissements fonciers, encore moins sur les impôts et revenus apportés par ces derniers.

Les seules informations disponibles sont celles publiées grâce à des communiqués de presse ou articles journalistiques à l'occasion d'événements relatifs à ces investissements (lancement officiel, etc.).

Toutefois, de par l'initiative de l'Observatoire du Foncier (OF), une plateforme numérique est actuellement mise en place et sera en ligne fin novembre 2015. Les informations sur les baux octroyés sur des terrains de grande superficie relevant du domaine privé de l'Etat seront désormais accessibles au grand public. Ces informations concernent principalement les composantes techniques des projets d'investissement (durée du bail, produits exploités, destination, superficie, etc.) mais peuvent également renseigner sur les composantes socio-économiques (emplois et infrastructures créés, redevances locatives des baux, etc.). A titre de remarque, le Directeur de l'OF a indiqué lors d'un entretien que les données destinées à enrichir cette plateforme ont été recueillies par un consultant et datent de l'année 2014. Encore une fois, l'indisponibilité d'informations résultant de l'inexistence de capitalisation/centralisation systématique des données relatives aux investissements rend complexe son actualisation.

Par ailleurs, l'Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives (EITI) a été mise en œuvre à Madagascar depuis 2008 aux fins de veiller « à une meilleure gouvernance dans les pays riches en ressources à travers la vérification et la publication complète des paiements effectués par les entreprises et des revenus perçus par les gouvernements provenant du pétrole, du gaz et des minerais ». Les Rapports de l'EITI peuvent être consultés sur son site web.

Liens et références :

- <http://www.observatoire-foncier.mg/event-88/>
- *Entretien téléphonique avec le Directeur de l'Observatoire du Foncier*
- <http://eiti-madagascar.org/>

C. La corruption dans le secteur foncier

11. Selon vous, quels sont les principaux risques de corruption dans le secteur foncier ? *Si possible, veuillez fournir des exemples concrets, des références et des données probantes.*

Au niveau des services fonciers déconcentrés, en raison de leur vétusté, de leur manipulation quotidienne, ou des facteurs externes notamment les intempéries, les

documents sont détériorés et il est difficile d'exploiter les informations qu'ils contiennent. Cette situation favorise la fraude et les principaux risques de corruption apparaissent souvent lors de la requête de tout document foncier permettant d'attester d'un droit: certificat de situation juridique, duplicata de titre foncier, extrait cadastral, etc. D'après les investigations menées par le Bureau Indépendant Anti-corruption (BIANCO), certains agents prétendent auprès des usagers la disparition du document foncier correspondant à leur demande afin de les inciter à payer des frais informels.

Ces risques se présentent également dans le cadre des procédures d'attribution de terres au profit des investisseurs. En effet, en contrepartie de certaines faveurs, l'entité décisionnaire peut faire mine de ne pas respecter les principes de droit et les dispositions légales en vigueur. Citons en exemple le cas des habitants d'un village situé dans le Sud de l'Ile (Taolagnaro) : « En 1943, 2500 ha ont été classés réserves forestières, puis en 1965 cet arrêté a été abrogé, le site devient une forêt avec une superficie de 2350 ha. Les 150 hectares ont été occupés par les habitants. Puis en 2010, dans le cadre de la régularisation de la situation foncière d'une compagnie minière, l'État a de nouveau avancé que le texte en vigueur est celui de 1943 ». Le cas de la Société Tozzi Green opérant également dans le Sud mérite d'être cité : cette société semble avoir eu l'autorisation de faire le bornage d'un terrain s'étendant sur une superficie de 48 000ha sans aucune démarche de consultation de la population locale.

La méconnaissance des procédures et des bureaux qui traitent des dossiers, l'illettrisme et l'appréhension culturelle de fréquenter les bureaux administratifs par certains usagers issus des milieux ruraux favorisent les activités des intermédiaires informels (rabatteurs).

Au niveau des guichets fonciers communaux, les principaux risques de corruption sont observés le long de la procédure de certification. Le BIANCO annonce que la violation des procédures constitue la principale infraction dénoncée par les victimes. Le Journal « La Gazette de la Grande Ile » cite les exemples de deux guichets fonciers situés à l'Ouest de la capitale malgache : des certificats fonciers pour de vastes terrains et pour une seule entreprise délivrés par le guichet foncier d'Ambositromby (alors que le principe de reconnaissance de droit pour la certification foncière repose sur des occupations réelles et évidentes effectuées par la population locale), des terrains qui n'ont fait l'objet d'aucune demande mais pour lesquels des certificats fonciers ont été délivrés par le guichet d'Antakavana.

Références :

- <http://www.observatoire-foncier.mg/article-81/>
- <http://www.lexpressmada.com/blog/information-live/secteur-foncier-lattribution-des-terres-aux-investisseurs-conditionnee-12542/>
- <http://lanation.mg/article.php?id=19789>
- *La Gazette de la Grande Ile : « Districts d'Ankazobe : des corruptions supposées dans des guichets fonciers » - article du 01 octobre 2012*

12. Quelles lacunes dans le système législatif et le système de gouvernance des terres nationaux laissent la porte ouverte à la corruption ? Veuillez fournir des références.

- Opacité et complexité des procédures. La caducité de la législation foncière est notamment la cause de cette situation (celle relative à l'immatriculation foncière date de 1960),
- Faible vulgarisation des informations sur les textes fonciers et les procédures foncières au niveau des usagers (étapes, coûts, délai),
- Eloignement des services fonciers par rapport aux usagers qui ne voudraient pas

effectuer les va-et-vient sur des longs trajets et qui veulent accélérer l'instruction de leurs dossiers,

- Manque de moyens et de personnel au niveau des services administratifs entraînant un rallongement des délais de traitement des dossiers, insuffisance de transparence,
- Informations et archives foncières non actualisées/détériorées : certains agents prétendent auprès de certains usagers la disparition du document foncier correspondant à leur demande afin de les inciter à payer des frais informels,
- Les dispositifs de contrôle et de sanction des agents en charge du foncier tant au niveau déconcentré qu'au niveau décentralisé (élus, agents des guichets et des services fonciers) sont insuffisants,
- Les sanctions relatives aux responsabilités du Conservateur ne sont pas appliquées de manière effective.

Références :

- *Lettre de Politique Foncière de la 2005*
- *Lettre de Politique Foncière consolidée 2015-2030*
- <http://www.observatoire-foncier.mg/article-81/>

13. Les principes relatifs à la tolérance zéro en matière de corruption, la protection des lanceurs d'alerte, l'accès à l'information et les droits de l'homme sont-ils inscrits dans la législation foncière ou dans d'autres dispositifs fonciers acceptés et mis en œuvre dans votre pays ?
Veuillez fournir des références.

- La Constitution malgache prévoit les dispositions suivantes : « *L'Etat assure la facilité d'accès à la propriété foncière à travers des dispositifs juridiques et institutionnels appropriés et d'une gestion transparente des informations foncières ...* »,
- La Lettre de Politique Foncière consolidée, validée en août 2015 prévoit également:
 - « *Axe 5.1: Lutter contre la corruption*
 - *La lutte contre la corruption se basera notamment sur la mise en place d'un processus d'évaluation au sein des institutions en charge du foncier, ainsi qu'un dispositif de contrôle et de sanctions en partenariat avec les institutions spécialisées existantes.*
 - *Des mécanismes de prévention seront conçus et opérationnalisés. Il s'agira d'appliquer des standards de services et d'informer les usagers sur les délais d'exécution et les frais des services. Les informations à caractère public seront publiées. En cas de problème, l'accès à des recours pour les usagers sera facilité. »*
- La promotion de la transparence dans la gestion foncière et domaniale est considérée comme activité prioritaire dans le cadre de la Stratégie Nationale de Lutte contre la Corruption 2015-2025.

Références :

- *Constitution de Madagascar 2010*
- *Lettre de Politique Foncière consolidée 2015-2030*
- *Stratégie nationale de lutte contre la corruption 2015-2025*

14. Les médias enquêtent-ils sur les affaires de corruption dans votre pays ? Si possible, veuillez fournir des liens vers des exemples.

Bien que des efforts soient faits par les journalistes locaux pour enquêter sur les affaires de

corruption, ils font face à un contexte les obligeant à censurer certaines informations, souvent les plus sensibles. Le Vice-président de l'Ordre des journalistes de Madagascar a expliqué que d'une part, la majorité des journalistes malgaches appartient à un organe de presse en particulier qui possède sa ligne éditoriale propre. Ainsi, en dépit des moyens déployés lors des enquêtes, les investigateurs doivent s'y conformer lors de la diffusion des informations. Il a indiqué que dans la plupart des cas, à peine 20% des données sont publiés. D'autre part, les journalistes sont souvent exposés à des menaces et des évincements dans le cadre de leur fonction.

Aux fins de pallier à ces difficultés, une réflexion sur la mise en place d'un support où la diffusion d'information sera plus libre, est en cours. Par ailleurs, le Réseau des Faits-Diversiers et Investigateurs de Madagascar, dont l'ambition est la diffusion d'informations de meilleure consistance, a été mis en place. Enfin, un accord de principe a été défini entre l'Ordre des journalistes de Madagascar (OJM) et le Bureau Indépendant Anti-corruption (BIANCO) afin que l'OJM soit une partie prenante dans la lutte contre la corruption. Il s'en suivra la signature d'une convention de partenariat.

Liens et références :

- *Entretien téléphonique avec le Vice-président de l'ordre des journalistes de Madagascar (OJM)*
- <http://www.midi-madagasikara.mg/a-la-une/2014/12/03/revelations-accablantes-dun-journaliste-il-est-contraint-de-senfuir-dilakaka-avec-ses-dossiers-dinvestigation/>
- <http://www.lexpressmada.com/blog/actualites/trafic-de-bois-de-rose-les-gros-bonnets-relaxes-par-la-chaine-penale-39087/>
- www.lagazette-dgi.com/index.php?option=com_content&view=article&id=47959:trafic-de-bois-de-rose-bekasy-beneficie-d-une-liberte-provisoire&catid=41:politique&Itemid=108
- http://www.lagazette-dgi.com/index.php?option=com_content&view=article&id=25131:editorial-violation-des-procedures&catid=56:edito&Itemid=65

D. La gouvernance des terres et les mécanismes de réparation

15. Des réformes nationales sur la gouvernance des terres sont-elles en cours dans votre pays ?

L'esprit de la réforme foncière malgache de 2005 a été la conciliation des pratiques locales et du cadre légal. Des innovations juridiques, institutionnelles, et techniques pour la sécurisation foncière ont ainsi été menées. A l'issue des 10 ans de cette première réforme, un processus de consolidation a été lancé par le gouvernement.

Les leçons apprises dans le cadre de l'élaboration de la Lettre de politique foncière de 2005 préconisent la nécessité de mettre en œuvre des consultations publiques à l'échelle régionale et nationale. Aussi, les termes de référence du processus de consolidation de la réforme foncière malgache prévoient l'organisation de consultations à l'échelle provinciale correspondant à une méthode inclusive, multi-acteurs, multi-niveaux et multisectoriel. Une première Lettre est alors validée en mai 2015 mais aussitôt remise en question par une grève des Inspecteurs des Domaines (corps des agents en charge de la Conservation foncière). Une de leurs principales revendications est que l'élaboration de la politique foncière devrait prendre compte les avis des agents spécialisés dans le domaine du foncier. Revendication infondée, selon les Organisations de la Société civile puisque ces techniciens ont toujours été intégrés dans les étapes d'élaboration de la Lettre.

Nonobstant, une deuxième lettre de politique foncière est validée en conseil de gouvernement en août 2015 contestée cette fois-ci par les OSC via une déclaration signée communément. Ces dernières insistent sur l'irréversibilité de la décentralisation de la gestion foncière qui figure pourtant parmi les éléments modifiés dans la deuxième version de la Lettre.

Malgré les efforts des OSC, cette dernière demeure actuellement la seule valide dont ci-après le contenu :

Fondement :

- Des situations foncières insuffisamment prises en compte par le dispositif légal
- Un recours limité à la formalisation
- Un décalage entre les informations foncières et les réalités de terrain
- Un manque de transparence dans les informations et la gouvernance foncières
- Des difficultés d'articulation entre les services fonciers déconcentrés et les guichets fonciers communaux
- Des contraintes de l'informatisation
- Des litiges fonciers difficilement résolus
- Une absence d'éléments de politique pour la gestion foncière en milieu urbain
- La question de l'accès à la terre n'a pas été abordée
- Conflit d'usages et manque d'articulation entre les politiques sectorielles

Orientations stratégiques :

- Orientation 1 : Sécuriser les droits dans leur diversité
- Orientation 2 : Gérer et planifier de façon concertée les usages du foncier urbain et rural
- Orientation 3 : Faciliter l'accès et la valorisation du foncier urbain et rural
- Orientation 4 : Améliorer et permettre une synergie entre décentralisation et déconcentration de la gestion foncière
- Orientation 5 : S'engager sur la transparence et la redevabilité

Le Programme national afférent à cette politique consolidée est cours d'élaboration.

Références :

- *Termes de référence du processus de consolidation de la Réforme foncière malgache*
- <http://sif-mada.mg/revision-de-la-lettre-de-politique-fonciere-la-societe-civile-refute-la-marginalisation-des-communes-et-des-autres-acteurs/>
- *Lettre de Politique Foncière consolidée 2015-2030*
- *Entretien avec le Coordonnateur national de la SIF*

16. Observe-t-on dans votre pays des exemples de bonnes pratiques sur la gouvernance des terres ou des mécanismes de gouvernance des terres axés sur les populations ? (*Veillez fournir des liens vers des références.*)

Dans le cadre de la réforme foncière de 2005, une administration foncière de proximité, le guichet foncier communal est créé. La décentralisation de la gestion foncière a pour objectif de : « répondre à la demande massive en sécurisation foncière, dans de brefs délais et à des coûts ajustés au contexte économique, par la formalisation des droits fonciers non écrits et par la sauvegarde et la régularisation des droits fonciers écrits ».

Dans le cadre de cette nouvelle structuration, de nouvelles méthodes de travail ont été développées. Il s'agit d'accommoder le foncier aux thématiques qui y sont liées aux fins

d'améliorer la gouvernance foncière et impacter le quotidien de la population :

- Expérimentation et vulgarisation d'une méthode combinant l'opération de sécurisation foncière systématique au recensement fiscal. Les principales causes de non sécurisation sont souvent l'éloignement des bureaux administratifs et le coût des services largement élevé. Cette approche a pour avantages la proximité (réception des demandes de certificat foncier au niveau des localités) et la prise en charge collective de certaines dépenses. Par ailleurs, elle soulève un sentiment de sécurité au niveau des usagers puisque la sécurisation se fait de manière groupée, les propriétaires voisins peuvent se conseiller ou s'informer entre eux. Elle présente toutefois ses limites. Compte tenu de la multiplicité des parcelles à traiter il y a un risque élevé d'informations erronées.

- Mise en place d'outils simplifiés de planification territoriale. Le Schéma d'aménagement communal/Intercommunal/Communautaire permet d'appréhender les conflits d'usage du sol (exemple : implantation des champs de culture ou extension des zones d'habitat dans les plaines ou dans les zones forestières) et l'accès à la terre au profit de la population ou développement local. Le processus d'élaboration de ces outils est participatif et concerté, ce qui facilite le respect des prescriptions et des règles d'usages ainsi que la protection des différentes zones. La simplicité des produits (cartes, narratifs) permet également une meilleure appropriation par la population locale ainsi que les techniciens de la commune. Nonobstant, le processus de validation prévu actuellement reste encore complexe.

- Mise en place des guichets fonciers uniques au niveau des districts dont le principe repose sur i) regrouper au même endroit, les différents services (conservation foncière, topographie, aménagement du territoire) ; ii) donner à l'utilisateur un seul interlocuteur qui le recevrait au guichet et qui aurait la charge de rassembler les pièces issues de différents services plutôt que de laisser cet usager entreprendre ce qu'il est convenu d'appeler le « parcours du combattant ».

Liens :

- <http://www.mepate.gov.mg/guide-sac/>
- <http://www.giz.de/de/downloads/giz2014-fr-schema-amenagement-communal.pdf>
- <http://sif-mada.mg/schema-damenagement-communal-pour-la-gestion-du-patrimoine-foncier-de-letat/>
- <http://www.midi-madagasikara.mg/economie/2014/02/04/guichet-foncier-de-fihaonana-plus-de-6-000-certificats-fonciers-edites/>
- <http://www.foncier.gov.mg/mot-du-coordonnateur/8-site-en-general/52-delivrance-officielle-de-certificats-fonciers-dans-la-commune-rurale-de-maherivaratra-district-d-ambanja-le-15-avril-2014.html>

Références :

- *Note méthodologique de l'approche combinée de recensement fiscal et de certification groupée* – Rédacteurs : Zo Ravelomanantsoa – Sariaka Razafimahefa
- *Guide simplifié d'élaboration d'un Schéma d'Aménagement Communal - (PGM-E/GIZ)*
- *Evaluation de la Réforme Foncière à Madagascar* – Rédacteur : Joseph Comby - Expert International (2011)
- *Lettre de Politique Foncière consolidée 2015-2030*

17. Le principe de « consentement préalable, libre et éclairé » est-il inscrit dans la législation foncière ou dans d'autres dispositifs de gouvernance des terres acceptés et mis en œuvre dans votre pays ? Veuillez fournir des références.

Dans la procédure d'acquisition foncière, les investisseurs sont tenus d'obtenir l'accord de la population locale qui est concrétisé par une délibération du Conseil Communal en présence du Maire.

Dans la pratique, certains investisseurs sautent cette étape et négocient directement avec le Maire sans informer l'ensemble de la population directement touchée par le projet d'investissement.

Références :

- Circulaire 321 – 10/MATD/SG/DGSF
- Cadre d'Analyse de la Gouvernance Foncière à Madagascar - Rédacteur : Andrianirina – RatsialonanaRivo

18. Quels mécanismes de responsabilité sociale permettent aux citoyens de participer à la gouvernance des terres à l'échelle (a) locale et (b) nationale ? *Veillez fournir des références.*

A l'échelle locale, la procédure de publicité par affichage incluse aussi bien dans les étapes de titrisation que de certification foncière constitue une balise pour les attributions abusives des terres. En effet, elle informe sur la demande de droit en cours et ouvre le délai de dépôt des éventuelles contestations. La tenue d'une reconnaissance locale permet également de renforcer cette balise car le caractère contradictoire de celle-ci confère une assurance quant à la légitimité du droit réclamé.

La consultation de l'avis du public dans l'élaboration des outils de planification territoriale (plan d'urbanisme et schéma d'aménagement communal) permet également aux citoyens de participer à la gouvernance des terres. Cette consultation se situe à la phase d'approbation du plan d'urbanisme pendant lequel le projet d'urbanisme approuvé par le Conseil communal est soumis par le Maire à une enquête commodo et incommodo. Il s'agit de mettre à la disposition des citoyens un cahier de doléances qui seront pris en compte dans la phase de finalisation de l'outil.

A l'échelle nationale, permettre un accès facile à l'information constitue pour les citoyens un moyen de participer à la gouvernance des terres. En ce qui concerne l'attribution des terrains domaniaux, cet accès est limité. Si différentes possibilités s'offrent à l'Etat quant aux modalités de cession de ses terrains, dans la majorité des cas, la vente à l'amiable reste la modalité la plus priorisée. Un « bordereau analytique » résumant les informations principales de la transaction (acquéreur, superficie, situation géographique, etc.) est annexé au dossier foncier. Ce dernier est pourtant confidentiel et ne peut être consulté par le public. Seul le conservateur et l'acquéreur du terrain ont accès aux informations concernant l'attribution du terrain.

Un Certificat de Situation Juridique (CSJ) peut être délivré à tout requérant sous réserve pour celui-ci de connaître le numéro du titre foncier du terrain. Par ailleurs, ce document ne renseigne que sur le nom du propriétaire et la superficie du terrain.

Références :

- Loi n°2006-031 régissant la propriété privée non titrée
- Décret n°2007-1109 en application de la Loi n°2006- 031 régissant la propriété privée non titrée
- Décret 63 – 192 du 27 mars 1963 portant élaboration des plans d'urbanisme
- Circulaire interministérielle 98 – 001/MinATV/MDB/MI du 12 juin 1998 relative à la

19. Quelles mesures éducatives sont mises en œuvre pour informer les citoyens sur (a) toutes les procédures relatives à l'acquisition des terres et la législation en vigueur, et (b) les mécanismes de responsabilité sociale qui soutiennent la participation des citoyens ?

Mesures éducatives mises en œuvre pour informer les citoyens sur toutes les procédures relatives à l'acquisition des terres et la législation en vigueur :

Dans le cadre des appuis mis en œuvre par la Cellule de Coordination du Programme National Foncier (actuellement appelée la Cellule de Coordination de la Réforme), les mesures suivantes ont été adoptées :

- Campagnes de communication de masse par voie radio,
- Edition de brochures et affichages expliquant l'intérêt de sécuriser le droit sur un terrain et décrivant la procédure simplifiée de la certification foncière,
- Diffusion de feuillet ou de sketch radiophonique en langue nationale ou en dialecte local,
- Organisation d'événements tels que la Semaine du foncier, qui a eu pour objectif de porter à la connaissance du grand public les aspects institutionnels et juridiques de la gestion foncière.

Différents partenaires techniques interviennent actuellement dans le secteur du foncier et intègrent ces activités éducatives parmi leurs activités prioritaires. Des efforts sont ainsi menés par la Cellule de Coordination de la Réforme afin de mettre en cohérence les informations diffusées (exactitude et exhaustivité des informations).

Par ailleurs, le Bureau Indépendant Anti-Corruption, dans le courant de l'année 2014, en collaboration avec le projet LAMINA, a mené des activités de (i) conception de dépliant simplifié sur les procédures foncières, (ii) diffusion de messages à travers des spots radio/TV sur l'élimination des rabatteurs (intermédiaires informels), (iii) descentes dans les chefs-lieux de localité pour des séances de sensibilisation.

Mesures éducatives mises en œuvre pour informer les citoyens sur les mécanismes de responsabilité sociale qui soutiennent la participation des citoyens :

- Organisation de conférences visant à débattre les enjeux économiques de la réforme foncière et des chantiers restant à mettre en œuvre,
- Diffusion d'un film à vocation pédagogique sur la réforme foncière dont l'objectif est de conscientiser les citoyens que la réforme trouve son origine dans les pratiques locales et qu'ils détiennent un rôle fondamental dans la mise en œuvre de celle-ci,
- Affichage résumant les valeurs véhiculées par le personnel des services fonciers : les agents de ces services sont tenus de se conformer à ces valeurs, les usagers peuvent ainsi procéder à un rappel à l'ordre sur la base de ces outils.

Références :

- *Rapport d'activités 2011 de la Cellule de Coordination de la Réforme Foncière*
- *Rapport annuel 2014 du Bureau Indépendant Anti-Corruption (BIANCO)*
- *Entretien avec le Chargé des Appuis aux Services Fonciers de la Cellule de Coordination de la Réforme Foncière*
- <http://www.bianco-mg.org/convention-de-partenariat-la-direction-generale-des->

- [services-fonciers-se-mobilise-contre-la-corruption/
http://www.mg.undp.org/content/madagascar/fr/home/presscenter/articles/2014/10/07/semaine-du-foncier-une-strat-gie-de-proximit-pour-aborder-les-probl-mes-domaniaux-.html](http://www.mg.undp.org/content/madagascar/fr/home/presscenter/articles/2014/10/07/semaine-du-foncier-une-strat-gie-de-proximit-pour-aborder-les-probl-mes-domaniaux-.html)

20. Quels sont les mécanismes de réparation (redevabilité) relatifs aux questions foncières dans votre pays ? (Veuillez décrire les institutions, les procédures et les dispositions légales en matière de réparation (redevabilité).)

Conformément à la Constitution, le Ministre en charge du foncier est tenu de procéder à un rapport d'activités annuel de son département, devant les députés à l'Assemblée Nationale.

Plus particulièrement, la Direction Générale des Services Fonciers, la Cellule de Coordination de la Réforme Foncière et l'Observatoire du Foncier sont les trois institutions impliquées directement dans la mise en œuvre de la politique foncière malgache. Elles sont tenues de rapporter sur l'avancement de celle-ci.

La Direction Général des Services Fonciers est soumise aux procédures de suivi et de rapportage périodique qui s'appliquent à toutes les entités de l'Administration. Ces documents ne sont pourtant pas accessibles au public puisqu'aucune disposition particulière n'est prévue pour les communiquer ou pour faciliter leur consultation. Bien que le ministère dispose d'un site internet fonctionnel, les rapports d'activités n'y sont pas publiés.

Le fonctionnement de la Cellule de Coordination de la Réforme Foncière et de l'Observatoire du Foncier est financé par des partenaires financiers. Ces deux entités sont ainsi tenues de fournir des rapports périodiques consultables en ligne ou via une requête par email. Elles rendent également compte au niveau du public concernant l'avancement et les résultats de la réforme foncière. Ces rapports publics peuvent prendre la forme d'articles journalistiques, de films documentaires, d'émissions télévisées, de conférences –débats, de conférences de presse, d'ateliers régionaux, de forum national foncier, ou de publications scientifiques ou analytiques.

E. Les conséquences sur les populations

21. Veuillez fournir des exemples (*et si possible des liens vers des données probantes*) sur la façon dont les citoyens de votre pays ont été touchés par des accords fonciers de petite ou grande envergure, à la fois dans les zones urbaines et dans les zones rurales.

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

Dans le cadre des activités d'exploitation minière de la Société Mainland Mining, les communes riveraines du projet ont souffert de la dégradation de la route résultant de l'utilisation de celle-ci par la société pour le transport des produits extraits. L'Office National de l'Environnement a temporairement suspendu son permis d'exploitation. Concernant

l'indemnisation, celle-ci a été fixée, non pas en fonction des droits de propriété perdus (puisqu'à l'issu du projet les terres seront remises à l'Etat et non pas aux anciens propriétaires) mais seulement en fonction de la perte des mises en valeurs.

Références :

http://terresmalgaches.info/IMG/pdf/Rapport_Accaparements_de_terres_Madagascar_2013.pdf

22. Comment les communautés de votre pays sont-elles informées et consultées sur les accords fonciers et les déplacements qui en découlent ? *Si possible, veuillez fournir des références vers des documents.*

Les séances de consultations publiques requises par le Décret 99 – 954 modifié par le décret 2004 –167 en matière de mise en compatibilité des investissements avec l'environnement et l'accord de la population exigé par la circulaire 321 – 10/MATD/SG/DGSF en matière d'acquisition foncière pour les investisseurs sont les occasions pour les communautés d'être informées et consultées sur les accords fonciers et les déplacements qui en découlent.

Références :

- Circulaire 321 – 10/MATD/SG/DGS
- Décret 99 – 954 modifié par le décret 2004 –167 en matière de mise en compatibilité des investissements

23. Dans votre pays, comment les évaluations sur l'impact social des déplacements sont-elles menées et que couvrent-elles ? *Si possible, veuillez fournir des références et des documents.*

L'Etude d'Impact Social (EIS) est une composante de l'Etude d'Impact Environnemental (EIE). Aucun document national ne s'est particulièrement penché sur cette étude. Toutefois, certains projets, comme ceux financés par la Banque Mondiale se conforment à des documents cadre tel que le « Manuel sur les Politiques opérationnelles sur la Réinstallation involontaire de personnes ». Le type d'étude contenu dans ce manuel couvre les conséquences économiques et sociales directes provoquées par le retrait involontaire de terres et la restriction involontaire de l'accès à certains espaces.

Références :

- Décret n°99-954 du 15 décembre 1999 modifié par le Décret n°2004-167 du 03 février 2004 relatif à la mise en compatibilité des investissements avec l'environnement
- Guide d'Etude Impacts – Rédacteur : Rakotobe Henri

24. Comment les communautés (hommes et femmes) sont-elles dédommagées après avoir subi un déplacement ? *Si possible, veuillez fournir des références et des documents.*

L'Ordonnance 62 – 023 prévoit théoriquement l'indemnisation de tous les droits, qu'ils soient enregistrés ou non, et pour toutes les personnes reconnues comme tirant usufruit des terrains expropriés. Elle prévoit également que : « à défaut d'accord amiable, pour quelque

cause que ce soit, ou à défaut de réponse des intéressés dans le délai imparti, la fixation de l'indemnité d'expropriation ou de la valeur des immeubles susceptibles d'être assujettis à la redevance de plus-value a lieu par autorité de justice. »

Dans la pratique, pour les droits non enregistrés, le chef de la localité délivre une attestation justifiant la possession ou l'occupation et l'indemnisation concerne seulement la valeur de cette occupation et non pas celle du terrain en cause (ex : la valeur de la construction, la valeur de la culture vivrière, la valeur des plantes, ...).

Par ailleurs, il est rapporté que sur les carrés miniers exploités par la société Mainland Mining dans la région d'Analanjirifo (Nord-Est), le mode de calcul de compensation des personnes qui ont dû céder leurs terrains pour l'extraction minière tient compte uniquement du nombre d'arbres ou de pieds d'ananas présents sur la parcelle mais pas de la surface des terres perdues. Pendant l'exploitation, la société ne paie ni frais de location ni impôt sur les terres. Et à la fin de la période d'exploitation, les terres sont prévues d'être rendues à l'Etat et non aux familles qui y travaillaient.

En outre, dans le cadre de la mise en place du tracé de la bretelle « Boulevard de Tokyo – By pass » (dans la capitale) plusieurs milliers de parcelles de rizières se sont retrouvées remblayées. L'indemnisation n'a pas tenu compte de la plus – value foncière que le passage du nouveau tracé de route va entraîner.

Références :

- <http://terresmalgaches.info/spip.php?article91>
- *Cadre d'Analyse de la Gouvernance Foncière à Madagascar - Rédacteur : Andrianirina – RatsialonanaRivo*
- *Ordonnance N° 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*

25. Des groupes de la société sont-ils particulièrement touchés (p. ex. les femmes ou les communautés autochtones) et comment ? *Si possible, veuillez fournir des références et des documents.*

Tous les membres de la communauté autochtone sont touchés par les projets d'investissement.

Dans le cadre du projet Tozzi Green ont été signalées les contraintes subies par les éleveurs qui ne pouvaient plus faire pâturer le bétail et les agriculteurs qui avaient des difficultés à irriguer leurs champs puisque l'eau destinée à l'irrigation avait été détournée. Il a également été fait état de la disparition du marché de zébus liée au développement des plantations de jatropha, et à la difficulté croissante des vendeurs de zébus de rejoindre la place du marché avec leurs troupeaux.

Les habitants locaux dénoncent le non-respect des engagements sociaux fait par la société: le centre médical construit n'accueillait gratuitement que ceux qui ont accepté de céder leurs terres aux profits de la société d'investissement.

Dans le cadre du projet de Delta Petroli, les travailleurs déploraient le non-respect des

conditions de paiement de leurs salaires. Des informations sur les manquements de la société en matière de respect des droits des travailleurs ont été publiées dans les médias nationaux.

Dans le cadre du projet d'Ambatovy, un responsable de la municipalité a soulevé le cas des habitants qui ont été expulsés de leurs terres puisqu'ils n'ont pas enregistrés officiellement leurs terrains. Il a été également noté que les ménages qui ont été déplacés dans le cadre du projet n'ont pas reçu de compensation juste.

Références :

http://terresmalgaches.info/IMG/pdf/Rapport_Accaparements_de_terres_Madagascar_2013.pdf

F. L'égalité des sexes, les groupes minoritaires et les jeunes

26. Observe-t-on des différences dans les pratiques d'administration et de gestion des terres entre les hommes et les femmes et pour les groupes minoritaires et les jeunes ? Le cas échéant, veuillez décrire les coutumes et réglementations qui régissent l'héritage, l'accès à la terre et les droits des hommes et des femmes. *Si possible, veuillez fournir des références et des documents.*

Les textes en vigueur ne contiennent aucune disposition favorisant ou défavorisant la femme par rapport à l'homme, ou désavantageant les groupes minoritaires et les jeunes. La définition du terme « propriété » dans le code civil en vigueur ne fait aucune référence au genre. Par ailleurs, la Constitution de 2010 dispose que : « L'Etat garantit le droit de propriété individuelle. Nul ne peut en être privé [...]. L'Etat assure la facilité d'accès à la propriété foncière à travers des dispositifs juridiques et institutionnels appropriés et d'une gestion transparente des informations foncières ».

Concernant les coutumes qui régissent l'héritage et l'accès à la terre :

Le droit ancien reconnaît aux femmes comme aux hommes le droit de propriété. Toutefois, dans certaines régions, certaines dispositions du droit coutumier écartaient la femme du droit d'hériter.

Dans le Sud-Est de Madagascar, les descendants féminins n'héritent pas des biens inclus dans le patrimoine ancestral appelé *fatrange*. Seule la lignée masculine jouit du droit d'héritage. Les donations sont des pratiques destinées généralement à favoriser l'accès des femmes à une parcelle pour leur survie mais les biens objets de ces dons sont généralement ceux en dehors du *fatrange* (ex : biens acquis suite à une transaction foncière).

Face à cette discrimination, le Rapport périodique relatif à la convention internationale sur la discrimination à l'égard des femmes de 2006 indique que : « ... lorsque les femmes sont groupées en coopérative, la pratique discriminatoire coutumière est atténuée ».

Les relais sur plusieurs générations ont fait que maintenant les parts disponibles sur les patrimoines ancestraux communs se sont considérablement réduites. Cette situation renvoie beaucoup de jeunes à travailler les terres aménagées par les parents jusqu'à leur mariage. Après le mariage, les parents lèguent certaines parcelles à leurs fils. Certains jeunes, pour plus d'autonomie, préfèrent acheter ou louer des terres, si leur situation le permet.

Concernant les réglementations qui régissent l'héritage et l'accès à la terre :

A Madagascar, il existe deux modes de succession : la succession ab intestat (sans testament) et la succession testamentaire.

En l'absence de testament ou si la succession est partiellement testamentaire, les héritiers sont appelés dans l'ordre suivant, sans distinction de sexe ni de primogéniture : I. Première classe : enfants; II. Deuxième classe : Petits-enfants; III. Troisième classe : père et mère; IV. Quatrième classe : frères et soeurs; V. Cinquième classe : enfants des frères et soeurs; VI. Sixième classe : oncles et tantes; VII. Septième classe : cousins germains et cousins germains; VIII. Huitième classe : conjoint survivant; IX. Neuvième classe : l'Etat.

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

Les enfants (légitimes ou naturels) ainsi que les autres successibles peuvent succéder à leurs parents, sans distinction de genre et tout enfant mineur peut être propriétaire de biens meubles ou immeubles. « Le tuteur légal ne peut consentir aucun acte d'aliénation ou de disposition concernant les biens immeubles du mineur sans une autorisation donnée [...] ».

Cependant, dans l'ouvrage *La femme et le droit de propriété foncière*, le rédacteur soulève une certaine persistance résiduelle des coutumes discriminatoires (à l'égard des femmes) dans les dispositions de l'article 83 de la loi successorale. En effet, cette loi dispose que : « Les cohéritiers peuvent convenir que les héritiers de sexe féminin recevront leur part de la succession sous la forme d'une somme d'argent. En ce cas, la remise de la somme sera précédée d'un inventaire estimatif des biens à partager et constatée par un acte authentique ou authentifié ». Dans cet ouvrage, le rédacteur explique la volonté manifeste du législateur de favoriser la conservation des biens de la famille au sein de celle-ci. Il y aurait donc là une possibilité, pour les héritiers mâles, d'exclure les femmes de la succession proprement dite.

Références:

- *Loi N°68-012 du 4 Juillet 1968 Relative Aux Succes sions, Testaments Et Donations*
- *Le Rapport Antemoro par l'Observatoire du Foncier*
- *La femme et le droit de propriété foncière - La SIF en collaboration avec Mme Razafindravelo Nina Eugénie*

27. En quoi l'importance (a) économique, (b) sociale et (c) spirituelle des terres diffère-t-elle pour les hommes et les femmes des différentes générations ? *Si possible, veuillez fournir des références et des documents.*

(a) Importance économique :

La terre a toujours conservé son importance économique à travers les différentes générations puisqu'elle constitue la principale source de revenus des malgaches³. Cette importance s'est renforcée dans le cadre des réformes agraire et foncière initiées par l'Etat et qui ont eu comme objectif de promouvoir les investissements agricoles à travers la

³ 90% des jeunes ruraux malgaches ont pour principales activités l'agriculture –source : *Perception et Effets de la Certification Foncière 2011*

sécurisation foncière.

Par ailleurs, le mode d'accès à la terre s'est étendu, les jeunes ruraux ne se sont plus cantonnés au patrimoine familial, qui s'est micro-parcellisé à travers les générations. Face au manque de terre, l'achat immobilier et le faire valoir indirect commencent à être pratiqués. L'importance économique de la terre s'explique également par le fait que devenir agriculteur résulte de l'absence d'alternatives économiques viables. D'une part, l'insertion dans l'agriculture s'inscrit dans une logique de transmission du métier familial et d'autre part le faible niveau de qualification professionnelle ne permet pas à ces jeunes de s'ouvrir à d'autres opportunités.

(b) et (c) Importance spirituelle et sociale

Le terme « Tanindrazana » traduit littéralement « Terres des ancêtres » désigne le pays. Aussi la terre a-t-elle toujours revêtu un caractère spirituel pour l'ensemble des malgaches. La possession de terres constitue une marque sociale importante (identité, richesse etc.). Le Land scope n°11 de l'Observatoire du foncier insiste sur « *un rattachement culturel [des jeunes] à sa région d'origine et une tendance générale à l'agrégation autour des terres familiales, surtout dans les régions des hautes terres* ». Aussi, les jeunes accordent-ils toujours autant une importance culturelle et sociale à la terre.

Références :

- *Land scope N°11 de l'Observatoire du Foncier : « Jeunes ménages ruraux, quel accès à la terre et à la sécurisation foncière ? »*

28. Dans le secteur foncier, quelles sont les formes de corruption les plus fréquentes (a) pour les hommes et (b) pour les femmes ? *Si possible, veuillez fournir des références et des documents.*

29. Dans le secteur foncier, quelles sont les formes de corruption les plus fréquentes pour les jeunes ? *Si possible, veuillez fournir des références et des documents*

Aucune étude n'a encore été faite pour distinguer les formes de corruption dans le secteur foncier pour les hommes, les femmes et les jeunes. Toutefois, de manière générale, les différentes formes de corruption suivantes sont observées :

- Corruption administrative : pour l'obtention des différents documents fonciers
- Favoritisme: recrutement en faveur d'un membre de la famille
- Abus de pouvoir aux fins de procéder à l'encontre de la procédure
- Corruption politique : aménagement de la loi aux fins de favoriser certains investisseurs

Références :

- <http://www.observatoire-foncier.mg/article-81/>
- <http://lanation.mg/article.php?id=19789>

G. La participation de la section nationale de TI (complété par le Directeur de TI-IM)

30. Votre organisation a-t-elle mené des projets ou des activités sur l'intégrité dans le secteur foncier ? Si oui, lesquels ?

Le Centre d'Assistance Juridique et d'Action Citoyenne CAJAC (2010 - 2014) a permis à l'équipe de TI-IM de se familiariser avec les problèmes de la population malgache par rapport au foncier. Cette activité avait un focus plus large que la résolution des problèmes de corruption dans le foncier puisque son objectif était d'appuyer les victimes et témoins de corruption dans la constitution de leur dossier de plainte. Néanmoins, le projet a révélé que le foncier constitue de fait l'une des préoccupations principales des populations ciblées par les activités du CAJAC, particulièrement en milieu rural.

Grâce à un financement du Secrétariat International, Transparency International – Initiative Madagascar (TI-IM) a déjà mené un projet de trois mois portant spécifiquement sur le foncier en relation avec le genre. Des supports portant sur la législation foncière, les droits de succession, les droits des femmes mariées en termes d'héritage et d'accès à la propriété foncière individuelle ont été produits et disséminés. Des séances de CAJAC mobiles (assistance juridique dans les régions) et CAJAC en direct (émissions radio) ciblées sur les femmes et les problèmes liés à la corruption dans le foncier ont par ailleurs été réalisées. Plus récemment, une première cartographie de la gouvernance du secteur foncier a été produite, dans le cadre de la préparation du projet « Land and Corruption in Africa » par le Secrétariat International.

31. Votre organisation a-t-elle conclu des partenariats relatifs aux terres ?

Aucun partenariat formel concernant le foncier n'a pour le moment été conclu par TI-IM.

32. Actuellement, quelles sont vos capacités pour la mise en œuvre de projets ou d'activités dans ce domaine ? (a) Veuillez indiquer quels sont les principaux membres du personnel concernés et quelles compétences ils peuvent apporter aux projets à l'échelle nationale et régionale. (b) Veuillez indiquer si vous avez reçu un financement d'autres donateurs (indépendamment du Secrétariat de TI) pour des activités liées au secteur foncier.

TI-IM a récemment recruté une spécialiste du foncier, Mme Sariaka Razafimahefa, qui possède une excellente connaissance de la gouvernance dans ce secteur, tant au niveau national que régional. Elle a notamment participé à la récente réforme de la politique foncière à Madagascar. Ce recrutement apporte à TI-IM les compétences nécessaires pour la réalisation de projets conséquents dans le secteur foncier. Aucun financement autre que celui obtenu du Secrétariat n'a pour le moment été sécurisé, mais des efforts sont mis en œuvre pour s'assurer une base financière solide permettant le développement de nos activités dans ce domaine.