



FSP PARRUR - Partenariat et Recherche dans le secteur RURAal



Romaine RAMANANARIVO, Josélyne RAMAMONJISOA, Chantal RADIMILAHY  
Editeurs Scientifiques

## ÉTUDE ET ANALYSE DES TEXTES JURIDIQUES SUR LE FONCIER, LA GESTION FORESTIÈRE, LE DÉVELOPPEMENT RURAL, L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET LA DÉCENTRALISATION

Henri RAHARISON  
Jules Marie Bernard RAZAFIARIJAONA  
Eric Hermann RAPARISON

Decembre 2014

© CITE

ISBN : 978-2-915064-59-9

CITE Ambatonakanga

Rue Samuel RAHAMEFY, BP 74

101 Antananarivo, Madagascar

[cite@cite.mg](mailto:cite@cite.mg)

[www.cite.mg](http://www.cite.mg)

## Préface

Dans le cadre du Projet Fonds de Solidarité Prioritaire 2008-23 « Promotion de la Recherche en Partenariat à Madagascar dans le secteur du Développement Rural » ou « Partenariat et Recherche dans le secteur Rural » (PARRUR), financé par le Service de Coopération et d'Action Culturelle, une équipe pluridisciplinaire dénommée collectif SYLVA TERRA, a fait une proposition de recherches sur les dynamiques rurales, orientées plus particulièrement vers le foncier. La notification d'agrément obtenue en juin 2011 a permis de mener à bien sept mémoires dans le cadre de l'obtention de Diplôme d'Etudes Approfondies (DEA), un mémoire de maîtrise outre les trois doctorats en cours.

Les premiers résultats obtenus ont imposé la nécessité de mettre en cohérence « L'étude et l'analyse des textes juridiques sur le foncier, la gestion forestière, le développement rural, l'aménagement du territoire et la décentralisation ». Cela se ferait sous forme de brochure destinée en priorité aux guichets fonciers au niveau communal, et aux autres institutions administratives, politiques, éducatives intéressées.

L'opuscule de 80 pages est subdivisé en plusieurs chapitres inégaux. Il a paru opportun de mettre en pole position un glossaire présenté suivant un ordre alphabétique. Les diverses acceptions des termes juridiques sont précisées à l'échelle internationale et leur interprétation avec l'évolution de l'usage comme le cadastre.

Après avoir précisé le contexte de l'étude, l'introduction présente les objectifs, résultats attendus et la démarche adoptée afin de faire ressortir la cohérence des textes suivant une analyse transversale. Pour ce faire, une rétrospective sur la propriété foncière donne des éclaircissements sur les droits d'accès à la terre depuis le temps des royaumes, sous la colonisation et après l'indépendance. Ces informations sont approfondies dans le passage en revue des politiques sectorielles.

Considéré comme base du développement, le foncier a été rénové par la loi n° 2005-019 du 17 octobre 2005 fixant les principes régissant les statuts des terres. Si la politique forestière a été renforcée avec l'adoption de la Charte de l'environnement et les programmes environnementaux récurrents, l'objectif d'amélioration de la production agricole a été soutenu par l'adoption de législations sanctionnant les abus de droits de propriété non exploitée.

Le processus de décentralisation aurait pu donner de meilleurs résultats mais la lenteur du transfert des pouvoirs de décision, handicapée par les crises politiques successives (2002, 2009), n'augure pas de meilleure gouvernance. Toutefois, les Schémas Régionaux d'Aménagement du Territoire (SRAT) achevés, réactualisés ou en cours peuvent conforter cette orientation. Quant à la politique minière, le code minier adopté en 1998 a été renforcé afin de faciliter les grands investissements dans le secteur minier malgache, avec les retombées locales attendues. L'analyse transversale révèle que la législation foncière et domaniale est assez cohérente mais semble être incomplète dans la mesure où de nombreux statuts comme les Aires de Mise en Valeur Rurale (AMVR), les Périmètres de Colonisation (PC) sont de nos jours obsolètes. Par ailleurs, un cloisonnement est constaté entre les différents secteurs dans leur politique de développement qui ne tiennent pas toujours compte de la lettre de politique foncière de 2005. Un comité de révision des textes travaille afin de combler les lacunes pour conforter la sécurisation foncière.

Le collectif SYLVA TERRA aura atteint un de ses objectifs si les informations obtenues grâce aux travaux de recherche sur terrain, l'analyse des textes en vigueur peuvent apporter des outils de réflexion sur la sécurisation foncière et les applications fiscales d'accompagnement.

Josélyne RAMAMONJISOA  
Professeur Titulaire  
Coordonnateur du projet SYLVA TERRA

# Sommaire

Préface

Sommaire

Acronyme

Glossaire

Introduction

Contexte de l'étude

Objectifs et résultats attendus

Démarche méthodologique

Historique de la propriété foncière et aspect général sur la domanialité des terres à Madagascar

La période féodale : les droits coutumiers et féodaux

La période coloniale

La période post-coloniale

Les politiques sectorielles

La politique foncière

La politique forestière

La politique agricole ou la réforme agraire

La politique minière

La politique de la décentralisation

Contexte global

Problématiques spécifiques liées à la décentralisation

Inventaire et analyse des textes juridiques en vigueur régissant l'aménagement rural

Le système juridique malgache en matière foncière et les modalités d'acquisition du droit de propriété

Des modalités d'acquisition du droit de propriété et du droit de gestion

L'analyse des textes sectoriels

L'analyse des textes secteur par secteur

L'analyse transversale des textes

Les Recommandations

Renforcement des rapports Espace-Ressources naturelles-Homme

Sécurisation des investissements

Conclusion

Bibliographie

Webographie

Annexe. Inventaire physique des textes juridiques

Constitutions

Secteur agriculture et réforme agraire

Aménagement /urbanisme

Décentralisation

Eaux

Environnement /Forêt

Foncier / Domaines

Investissement

Mines

Table des matières

## Acronyme

AERP	Autorisations Exclusives de Réserve de Périmètre	NPF	Nouvelle Politique Forestière
AFD	Agence Française de Développement	ONE	Office National de l'Environnement
AMVR	Aires De Mise En Valeur Rurale	OPCI	Organisme public de coopération intercommunale
ANGAP	Agence Nationale de Gestion des Aires Protégées	PADR	Plan d'Action de Développement Rural
AREMA	Avant-garde de la Révolution Malgache	PAE	Plan d'Action Environnemental
BCMM	Bureau du Cadastre Minier de Madagascar	PANSA	Plan d'Action National pour la Sécurité Alimentaire
Cirad	Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement	PAS	Programme d'Ajustement Structurel
COAP	Code des Aires Protégées	PCDI	Projets de Conservation et de Développement Intégré
CTD	Collectivités Territoriales Décentralisées	PE1	Programme Environnemental Phase 1
EDBM	Economic Development Board of Madagascar	PGRM	Projet de Gouvernance des Ressources Minérales
FIDA	Fonds international de développement agricole	PNDR	Programme National de Développement Rural
FMI	Fonds Monétaire International	PRISMM	Projet de Réforme Institutionnelle du Secteur Minier de Madagascar
GCF	Gestion Contractualisée des Forêts	RAF	Responsable Administratif et Financier
GELOSE	Gestion Locale Sécurisée	SAPM	Système des Aires Protégées de Madagascar
GPS	Global Positioning System	SCAC	Service de Coopération et d'Action Culturelle
GRAP	Gestion du Réseau National des Aires Protégées	SFR	Sécurisation Foncière Relative
Icco	Organisation Inter-Eglises de Coopération au Développement	SFR	Sécurisation Foncière Relative
JO	Journal Officiel	SOMALAC	Société d'Aménagement du Lac Alaotra
LGIM	Loi sur les Grands Investissements Miniers	SOMASAK	Société d'Aménagement de la SAKAY
LP2D	Lettre de Politique pour la Décentralisation et la Déconcentration	UICN	Alliance Mondiale pour la Nature
LPDR	Lettre de Politique de Développement Rural	UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'Education, la Science et la Culture
MAP	Madagascar Action Plan	WWF	World Wildlife Fund

## Glossaire

Pour avoir une idée plus générale et aboutir à une cohérence dans l'interprétation des termes et groupes de mots rencontrés dans le présent ouvrage et lever ainsi les éventuelles imprécisions ou confusions terminologiques, il est suggéré un petit lexique pour déterminer le sens exact des mots utilisés dans le document.

Il a donc été relevé certaines définitions données par des auteurs connus, d'autres ont été prélevées des définitions données par les lois et règlements.

### A

#### **AIRE PROTEGEE**

Un territoire délimité, terrestre, marin, côtier, aquatique dont les composants présentent une valeur particulière notamment biologique, naturelle esthétique, morphologique, archéologique, culturelle et culturelle, et qui nécessite, dans l'intérêt général, une préservation multiforme.

Elle est gérée en vue de la protection et du maintien de la diversité biologique, de la conservation des valeurs particulières du patrimoine naturel et culturel et de l'utilisation durable des ressources naturelles contribuant à la réduction de la pauvreté. Loi n° 028/2008 du 29 octobre 2008 portant refonte du Code des Aires Protégées (COAP).

#### **AIRE PROTEGEE**

Portion de terre et/ou de mer vouée spécialement à la protection et au maintien de la diversité biologique, ainsi que des ressources naturelles et culturelles associées, et gérée par des moyens efficaces, juridiques ou autres (Loi n° 2005-019 du 17 octobre 2005 fixant les principes régissant les statuts des terres).

#### **AIRE PROTEGEE – *Protected area***

Terme désignant des territoires d'étendues variables, bénéficiant d'un statut de conservation. Par ordre décroissant d'importance des mesures de protection, l'UICN (Alliance Mondiale pour la Nature) distingue cinq catégories de telles aires : les réserves naturelles intégrales, les parcs et les monuments nationaux, les réserves à but spécialisé et les zones de paysages protégés. A ces catégories de l'UICN s'ajoutent les réserves de biosphère et les sites du patrimoine mondial de l'UNESCO (RAMADE, 1993).

#### **AMENAGEMENT FONCIER (schéma d')- *Land use plan***

Dispositif cartographié des espaces, intégré à un schéma d'aménagement du territoire, permettant de visualiser et de faire connaître – sans ouvrir de droits réels au bénéfice des particuliers – les divers modes d'appropriation reconnus à l'échelle du terroir et/ou de la région.

Répond à la nécessité de prendre en considération d'une part les divers modes d'affectation de l'espace à des usages reconnus et organisés et, d'autre part, d'agencer les diverses maîtrises sur l'espace qu'induisent ces activités sans privilégier la maîtrise exclusive et absolue (droit de propriété privée) ni exclure sa concrétisation là où les enjeux fonciers l'autorisent.

Référence documentaire et pour aller plus loin (LE ROY, 1991, pp. 223-225).

## **AMENAGEMENT FONCIER**

L'aménagement foncier désigne les travaux à vocation de transformer l'aspect physique et les conditions d'utilisation du sol en vue d'une exploitation.

## **AMENAGEMENT DU TERRITOIRE**

C'est l'ensemble des dispositions mises en place pour organiser l'occupation et l'exploitation d'une étendue de terre (un territoire) sur laquelle vivent un groupe humain, une collectivité politique en vue de satisfaire ses besoins.

Selon la RAF, l'aménagement du territoire est une politique de planification spatiale qui vise à assurer un développement harmonieux de l'espace national par une meilleure répartition des populations et des activités.

## **B**

### **BORNAGE**

Action de délimitation d'un terrain par la matérialisation de ses limites. Cette action menée publiquement, peut être l'occasion de faire une enquête publique et contradictoire sur le statut juridique du terrain. Le bornage est d'une importance essentielle dans la procédure de l'immatriculation puisqu'il permet d'identifier le terrain comme un bien réel dont le contenu est établi de manière incontestable et qui fera l'objet du droit de propriété inscrit au livre foncier (Loi n° 2005-019 du 17 octobre 2005 fixant les principes régissant les statuts des terres).

### **BORNAGE- Demarcation, setting out the boundaries of an area**

Opération qui consiste à fixer les limites d'une parcelle de terrain et à les matérialiser par des bornes.

Généralement, un bornage crée une protection de la parcelle face à des contestations de voisinage, mais pour avoir toute sa valeur, il doit s'inscrire dans un contexte légal précis. On parlera par exemple de bornage contradictoire, lorsque toutes les parties concernées par une limite acceptent celle-ci (en France, elles doivent alors signer en même temps sur le plan du géomètre), ou de bornage judiciaire (en général lorsque les parties ne peuvent s'entendre). Dans la plupart des pays, le bornage ne peut être réalisé que par un géomètre assermenté, soumis à une supervision (soit de l'Etat, soit d'un Ordre professionnel contrôlé par l'Etat comme l'Ordre des Géomètres Experts en France).

(Résumé de la définition aimablement fournie par Michel KASSER, Ecole Supérieure des Géomètres et Topographes).

Référence documentaire et pour aller plus loin (KASSER, 1993).

### **BORNAGE**

Le bornage est une opération qui consiste à fixer les limites d'un terrain et à les matérialiser par des bornes. Dans la plupart des pays, et pour avoir une valeur légale, le bornage ne peut être réalisé que par un géomètre assermenté.

Déterminer les limites d'un terrain concerne généralement plusieurs parties qui doivent ainsi se mettre d'accord. Lorsqu'elles y parviennent, on parlera de bornage contradictoire ; lorsque le consensus n'est pas atteint, le bornage sera dénommé judiciaire. Selon les administrations nationales concernées, le bornage est ou n'est pas indépendant des levés cadastraux.

« Un bornage virtuel est désormais possible grâce au *Global Positioning System* (GPS) (mis en œuvre dans

certaines conditions, grâce à l'observation de réseaux d'appui nationaux très précis), puisque ce moyen de géodésie permet de raccorder un quelconque lever à un référentiel mondial, avec une précision de raccordement qui, si besoin est, peut s'approcher du centimètre. Dans ces conditions, une parcelle peut être définie par un certain nombre de coordonnées des angles de celle-ci et, si les limites sont contestées ultérieurement, on peut les réimplanter sans aucune ambiguïté. Le coût d'une telle opération, si le cadastre a été correctement conçu autour d'une géodésie d'appui de bonne qualité, et si les géomètres capables d'intervenir sont équipés de matériel GPS convenable, ne sera guère élevé.

Un bornage contradictoire est nominalement une opération coûteuse, puisqu'elle implique à chaque fois un lever topographique et l'analyse de tous les documents relatifs à un ensemble de parcelles. Il est donc en général difficile de procéder à une telle opération sur un pays entier sans de très importants moyens financiers. Le «bornage virtuel» décrit précédemment rend une telle opération inutile pour l'État, le bornage réel deviendra bientôt réservé à l'initiative individuelle et ne sera réalisé qu'à la demande des parties qui le demandent et à leur charge » (KASSER, GASTALDI, 1998).

## C

### CADASTRE

Techniquement, le terme cadastre est utilisé à la fois pour désigner le Service spécialisé de l'Administration qui gère la cartographie foncière et cette dernière. Juridiquement à Madagascar, le terme « cadastre » est utilisé pour désigner une procédure particulière applicable aux droits de jouissance aboutissant à une reconnaissance juridique collective de ces derniers (Loi n° 2005-019 du 17 octobre 2005 fixant les principes régissant les statuts des terres).

### CADASTRE

Ensemble de documents officiels (leur gestion est assurée et garantie par la puissance publique) donnant une information sur : (a) la localisation des propriétés bâties et non bâties ; (b) les limites de ces propriétés ; (c) leur statut juridique ; (d) l'identité de leurs propriétaires ; (e) l'état de leur mise en valeur ; (f) leur valeur locative ou vénale. Les informations (a), (b), (c), (d), sont les informations minimales requises pour que l'on puisse parler de « cadastre ».

Un cadastre est donc constitué de deux ensembles d'informations : d'une part, celles que l'on appelle « littérales » ; d'autre part, celles que l'on appelle « cartographiques ». Elles correspondent à deux types distincts de documents.

Il existe différents types de cadastre : cadastre à but fiscal, légal, technico-urbanistique.

Référence documentaire (DURAND-LASSERVE, 1991, pp. 266-272).

### CADASTRE

L'objet du cadastre est d'identifier physiquement et juridiquement les biens immobiliers.

Un cadastre est généralement composé d'un plan parcellaire à grande échelle, d'un état parcellaire et d'un registre identifiant les droits sur les immeubles bâtis et non bâtis.

Le cadastre est à la fois une liste (c'est l'origine grecque du mot : *katastikhon*) de parcelles appropriées et une représentation du maillage territorial. Il comprend, pour chaque entité administrative : une matrice cadastrale qui décrit, pour chaque propriétaire apparent, la liste des biens immobiliers lui appartenant ; un plan cadastral



(informatisé ou non), établi par des méthodes topographiques, qui porte toutes les parcelles de propriétés numérotées, et un état de section qui est la liste des parcelles avec leur numéro et leur propriétaire, par section (subdivision de l'entité administrative).

Le cadastre fait l'objet de travaux de photogrammétrie, de travaux de terrain et d'informatisation. Il sert d'assiette à l'impôt foncier.

En fait, comme le fait remarquer LAVIGNE-DELVILLE (1998), le terme même de cadastre renvoie à plusieurs réalités : au sens strict, c'est le système que l'on connaît en Europe, inhérent à un ensemble de propriétés privées avec registre foncier, cartographie des parcelles, etc. (ce type d'outil pouvant être exclusivement fiscal ou juridique). Mais au sens large, le terme renvoie aussi à tout système d'information foncière, ce qui ouvre une gamme plus large d'acceptions et d'utilisations.

## **CADASTRE INDIGENE A MADAGASCAR**

Institué par Décret du 25 août 1929, le « cadastre indigène » de Madagascar est de création plus tardive que le cadastre d'Afrique Occidentale, qui date de 1925, mais il a été étendu à des surfaces relativement importantes. Sa création a été sans doute une mesure d'apaisement à la suite du décret de 1926 « réglementant le domaine à Madagascar », qui interdisait les immatriculations de terres à des Malgaches sur de simples témoignages oraux ; elle a été suivie pendant quelques années d'une exécution rapide dans plusieurs régions des actuelles provinces d'Antananarivo, de Fianarantsoa et de Toamasina. Les opérations ont été régulièrement poursuivies de 1930 à 1939, pour être pratiquement arrêtées ensuite, en raison de la guerre puis du manque de crédits.

A Madagascar, la procédure cadastrale se déroule en trois phases :

- la phase physique, ou la phase de délimitation,
- la phase juridique ou la phase de consécration des droits,
- la phase administrative ou la phase d'enregistrement des droits sur le livre foncier.

## **CONCESSION**

Portant sur une dépendance du domaine public, la concession est l'acte administratif par lequel l'administration en charge du domaine public concède à une personne physique ou morale, publique ou privée, la jouissance d'un terrain déterminé et des immobilisations qu'il supporte, dans les conditions fixées dans l'acte et au cahier des charges, moyennant redevance, pour une durée déterminée (Loi n° 2005-019 du 17 octobre 2005 fixant les principes régissant les statuts des terres).

### **CONCESSION - *Concession, Grant***

En droit administratif, c'est un terme générique désignant des actes très divers, unilatéraux ou conventionnels, par lesquels l'administration (concedant) soit confère à un particulier, soit confie à une tierce personne l'exécution d'une opération administrative.

Une concession immobilière est un contrat de longue durée (au moins vingt ans) destiné à l'établissement d'entreprises, par lequel le propriétaire d'un immeuble (bâti ou non bâti) en confère, à titre de droit réel, la jouissance, moyennant paiement d'une redevance annuelle, à une personne dénommée concessionnaire qui peut changer la destination du bien, l'aménager, ou le modifier pour les besoins de son activité.

Durant la colonisation française, les concessions se sont inscrites dans une politique de mise en valeur des terres et de généralisation de la propriété privée : constatant l'inexistence de la propriété privée dans le régime

foncier endogène et posant le principe selon lequel il incombait au colonisateur de le faire émerger, l'Etat colonial accordait des concessions (du domaine éminent, devenu privé) à ceux susceptibles de mettre les terres en valeur. La mise en valeur constatée, un titre foncier était accordé, puis la concession domaniale transformée en propriété privée. Ce sont essentiellement les colons qui ont obtenu des grandes superficies, à titre gratuit, ou presque, considérant qu'ils rendaient un service à la communauté par la mise en exploitation de territoires sinon en friche.

Voir : « Domaine », « Mise en valeur », « Propriété », « Terres vacantes et sans maître ».

### **CONCESSION**

Une concession est un acte juridique bilatéral ou unilatéral en vertu duquel une personne, le concédant, accorde à une autre, le concessionnaire, la jouissance d'un droit ou d'un avantage particulier.

En droit administratif, c'est un terme générique qui désigne des actes juridiques en vertu desquels l'administration confère à une personne physique ou morale des droits et avantages spéciaux sur le domaine ou à une tierce personne l'exécution d'une opération administrative.

« Pendant la période coloniale belge, la charte coloniale de 1908 avait essentiellement mis en place un régime domanial fondé sur deux procédures, la cession qui implique le transfert de la propriété et la concession qui n'ouvre qu'un droit de jouissance (article 15). Ces deux procédures permettront la mise en place d'un régime foncier » (LE ROY, 1987).

Une concession immobilière est un contrat de longue durée (au moins 20 ans). Par ce contrat destiné à l'établissement d'entreprises, le propriétaire de l'immeuble (bâti ou non) en confère la jouissance à un concessionnaire, moyennant le paiement d'une redevance annuelle. Le concessionnaire peut changer la destination du bien, l'aménager ou le modifier pour les besoins de son activité et même sous certaines conditions, entreprendre des constructions nouvelles. Dans ce cas, à l'issue du contrat, le concédant devra rembourser le coût des investissements réalisés.

## **D**

### **DECENTRALISATION**

Pour la plupart des Anglo-saxons, le concept de décentralisation couvre la reconnaissance de compétences aux organisations de base et aux organisations non gouvernementales, et plus largement à tout ce qui ne relève pas du gouvernement central. Dans ce cas, le concept de décentralisation fait référence au niveau de prise de décision, et englobe déconcentration, pouvoir des élus locaux et fonctionnement des communautés de base.

Pour les pays de tradition administrative française, la décentralisation évoque le processus par lequel « l'Etat transfère ses attributions » exercées jusque-là par ses « organes centraux et représentants territoriaux » à des institutions (territoriales ou non) juridiquement distinctes de lui et bénéficiant, sous la surveillance de l'Etat, d'une certaine autonomie de gestion » (CHAPUS, 1994).

Les objectifs de la décentralisation, tels qu'ils ressortent des discours des gouvernants et des textes déjà adoptés sont d'ordre politique et administratif (reconstruction de l'Etat, renforcement de la démocratie, administration plus efficace) et d'ordre économique et social (développement) (*ibidem*).

La question de la représentation démocratique est un des problèmes majeurs de la décentralisation en Afrique, compte tenu de la multitude des registres culturels auxquels les populations se réfèrent (registre

traditionnel, registre religieux, registre moderne). Au niveau local, la prise en compte de cette polysémie de la citoyenneté africaine est un des enjeux fondamentaux de la décentralisation (*ibidem*).

L'effectivité de la décentralisation dépend de l'accomplissement d'un certain nombre de conditions : (i) les affaires dont le règlement appartient à l'autorité décentralisée, doivent être les propres affaires de l'institution décentralisée, distincte de l'Etat ; (ii) l'indépendance personnelle des autorités décentralisées ; (iii) la disposition de moyens suffisants (CHAPUS, *supra*).

Des travaux récents soulignent les inconvénients que peuvent présenter les collectivités publiques locales dans le contexte africain, essentiellement celui de procéder d'une logique institutionnelle dans laquelle la représentation sociale épouse le dispositif de la société politique. « Dès lors la décentralisation doit être pensée dans une perspective élargie en intégrant d'autres cadres de représentation relevant de plusieurs ordres fonctionnels : assemblées villageoises, hiérarchies traditionnelles, communautés de voisinage, organisations de "producteurs" ». D'où la proposition d'envisager une gestion décentralisée du foncier en associant trois niveaux :

- le niveau des « organisations paysannes » ou des « institutions locales » : ensemble des formes d'association locales qui peuvent être constituées sur des bases socio-économiques ou représenter des formes traditionnelles d'assemblage social ;
- le niveau des collectivités publiques locales, cadres de décentralisation de l'Etat ;
- le niveau de l'Etat-arbitre (KARSENTY, 1996).

Voir : « Collectivités locales ».

Pour aller plus loin :

- KARSENTY, 1996,
- PRATS, 1973,
- ROCHEGUDE, 1998,
- VINCENT, 1998.

## **DECENTRALISATION**

La décentralisation consacre des droits des collectivités à s'administrer librement et à gérer des affaires propres en vue de promouvoir à la base et de renforcer la gouvernance locale. Elle est accompagnée d'une déconcentration des services de l'Etat.

Dans les pays de tradition administrative française, c'est un mode d'aménagement des structures de l'administration dans lequel l'Etat transfère tout ou partie des attributions qu'il exerçait au niveau central ou par l'intermédiaire de ses représentants territoriaux, à des institutions (collectivités publiques) distinctes de lui, dotées de la personnalité juridique et de l'autonomie financière et qui exercent librement le pouvoir de décision sous sa surveillance (l'Etat).

Dans les pays anglo-saxons par contre, le concept de décentralisation couvre la reconnaissance de compétences aux organisations de base et aux organisations non gouvernementales et plus largement à tout ce qui ne relève pas du gouvernement central.

Dans ce cas, le concept de décentralisation fait référence au niveau de prise de décision et englobe déconcentration, pouvoir des élus locaux et fonctionnement des communautés de base (CUBRILO, GOISLARD, 1998).

## **DECENTRALISATION**

Depuis une dizaine d'années, les enjeux associés à la sécurisation foncière ont évolué. Les critiques de plus en plus ouvertes, formulées à l'encontre des systèmes politiques centralisés, les rencontres comme la conférence de Praia (Sahel, 1994), ont orienté les principes d'action sur le foncier dans le sens d'une décentralisation de l'État et du transfert de certaines de ses attributions à des instances locales.

La décentralisation devrait permettre aux communautés locales de s'organiser sous la forme de juridictions autonomes qui ont le pouvoir d'administrer, d'exploiter et de gérer ces ressources.

Le gouvernement national aurait une fonction d'arbitrage et garantirait l'équité.

La décentralisation semble aussi inspirée par l'urgence de trouver des solutions aux crises que de nombreux États traversent.

La prise en compte de l'existence d'un potentiel local est indispensable, ce qui suppose de traiter les populations comme de véritables partenaires dans les processus de négociation qui doivent accompagner la répartition des tâches de gestion.

## **DROIT FONCIER - *Land tenure system***

Les droits fonciers n'existent pas par eux-mêmes et sur la carte mais seulement comme l'expression d'un rapport entre la dimension sociale et la dimension physique de l'espace, dans le cadre d'un paradigme mettant nécessairement en cause un statut social et un mode de contrôle de l'espace, un usage de cet espace définissant des catégories particulières (...) (DURAND-LASSERVE, TRIBILLON, 1982).

Le droit foncier est alors la somme des virtualités réalisées et réalisables de maîtrise et d'utilisation de l'espace » (ADEF, 1983).

## **DROIT FONCIER COLONIAL - *Colonial land tenure system***

Le droit foncier de la colonisation française est caractérisé par l'introduction de la notion de domaine de l'Etat et la tentative de généralisation auprès des autochtones de la propriété privée à travers les techniques d'immatriculation des terres.

Le droit foncier de la colonisation britannique répond à des principes différents : les terres étaient définies entre d'une part, les terres de colonat blanc et d'autre part, les réserves et terres indigènes, la répartition entre les deux groupes était figée. Aucune tentative ne fut faite pour promouvoir l'appropriation individuelle.

Aux « indigènes » s'appliquaient les « Coutumes » codifiées par les grands chefs et notables et garanties par les « Autorités indigènes ». Du côté des colons, on assista à la généralisation du système anglais du bail emphytéotique, généralement à 99 ans. (COQUERY-VIDROVITCH, 1982).

Voir : « Domaine, domanialité », « Immatriculation foncière », « Propriété », « Terres vacantes et sans maître ».

## **DROIT FONCIER PRECOLONIAL- *Precolonial land tenure system***

Il se caractérise par une conception sacrée et communautaire de la terre et l'exercice d'une pluralité de droits sur une pluralité d'espaces. « Les rapports sociaux (...) (étant) déterminés par le caractère interne ou externe de ces relations, le critère de référence étant le facteur que l'on partage (en commun) et qui détermine fonctionnellement l'inclusion ou l'exclusion des membres de ce groupe » (LE ROY *et al.*, 1996). Dans les

rapports fonciers, trois types de régulation en découlent :

- au plan interne « les systèmes d'exploitation des sols »,
- au plan interne-externe, dit échelle des alliances «les systèmes de circulation – distribution des produits de la terre»,
- au plan externe «les systèmes de répartition des terres» (*ibidem*).

Voir : « Appropriation », « Chef de terre », « Droit du premier occupant », « Sacralité de la terre »

Pour aller plus loin : LE ROY, 1972.

## I

### **IMMATRICULATION**

Régime juridique applicable à la propriété foncière garantissant à celle-ci un caractère définitif et inattaquable. Plus précisément, l'immatriculation est la phase qui permet l'identification du terrain par le bornage de celui-ci et l'attribution d'un numéro chronologique au livre foncier.

(Définition donnée par la loi n° 2005-019 du 17 octobre 2005 fixant les principes régissant les statuts des terres)

### **IMMATRICULATION FONCIERE**

L'histoire foncière de Madagascar montre que pour assurer la sécurisation foncière, l'Administration coloniale a très vite choisi le système de l'immatriculation foncière. La sécurisation foncière était alors assimilée à la propriété privée de la terre et l'immatriculation devait permettre de la généraliser. Aujourd'hui encore, l'immatriculation foncière constitue le fondement des législations foncières.

On ne peut comprendre le système de l'immatriculation foncière qu'en le resituant dans le cadre de la politique de « mise en valeur » des territoires par l'Administration coloniale.

La « mise en valeur » des territoires coloniaux nécessitait l'intervention coordonnée tant de l'Administration coloniale que des compagnies coloniales. Très vite, la question foncière se révèle être une contrainte majeure. Comment en effet assurer aux compagnies coloniales une sécurité foncière suffisante, leur permettant de tirer pleinement les bénéfices des investissements réalisés ?

L'Act Torrens fournira le modèle de sécurisation foncière permettant de répondre à l'ambitieux programme d'introduction et de généralisation de la propriété foncière dans les colonies. L'Act Torrens (1858) instituait en Australie un système de « création administrative » de la propriété privée de la terre, en procédant d'une part à la purge des droits fonciers coutumiers et en créant un véritable « état civil » des terres, les « livres fonciers ».

Au terme d'une procédure complexe d'individualisation physique (délimitation et bornage) et juridique (affectation d'un numéro unique rattachant à un propriétaire) de la terre, un titre foncier conférant le droit de propriété était créé par l'État au profit du demandeur. Le système de l'Act Torrens, dit système de l'immatriculation foncière, fut adapté aux conditions des territoires coloniaux français. A Madagascar, le système fut institué par le décret du 4 février 1911.

A l'indépendance, Madagascar a nationalisé le décret de 1911, l'adaptant à la situation nationale particulière par adoption de l'ordonnance n° 60-146 du 3 octobre 1960 avec ses divers textes modificatifs selon les circonstances et événements nationaux.

En général, la procédure de l'immatriculation foncière comprend les cinq principales étapes ci-après :

- la demande d'immatriculation,

- la publication de la demande et le recueil des éventuelles réclamations,
- la délimitation et le bornage du terrain,
- le règlement des éventuels contentieux,
- la formalité de l'immatriculation proprement dite.

Chaque étape comprend un ensemble de pièces à fournir, de formalités à accomplir et de coûts à supporter par le demandeur.

Le choix de ce système effectué par les administrations coloniales, puis la République Malgache de l'ère post-indépendance, repose sur un certain nombre de mythes liés à ses effets supposés. D'abord, l'immatriculation foncière est considérée comme la source unique de toute légitimité foncière et, par conséquent, les droits coutumiers ne peuvent accéder au statut de propriété qu'à travers cette formalité. Ceci a été confirmé par l'article 81 de la loi n° 60-004 du 15 février 1960 sur les domaines qui dispose : « Toutes réquisitions d'immatriculation, basées sur la loi locale du 9 mars 1896 sur la propriété foncière, ne seront plus recevables par les bureaux des domaines, à partir du 1er janvier 1976, date à laquelle la loi du 9 mars 1896 est déclarée abrogée ». Ensuite, le titre foncier est réputé intangible, c'est-à-dire définitif et inattaquable (toute action visant à remettre en cause le titre foncier est irrecevable par la justice).

## **P**

### **PERIMETRE DE COLONISATION**

Afin de regrouper les éventuels colons sur des zones économiquement intéressantes et pour simplifier la procédure d'acquisition des terres, l'Etat Français procédait en son nom à l'immatriculation d'appréciables surfaces d'un seul tenant qui prirent le nom de « périmètre de colonisation ».

### **POLITIQUE FONCIERES- *Land tenure policy***

Une politique foncière est une manière de conduire et d'envisager le foncier. Le choix de politique foncière détermine le projet de société que l'on entend mettre en œuvre. On distingue différentes politiques foncières.

Par exemple et schématiquement :

- la politique foncière coloniale de la France visait la généralisation de la propriété privée ;
- les politiques foncières des Etats africains ayant accédé à l'indépendance se sont caractérisées par les objectifs d'une part, d'intégration nationale et de développement économique et d'autre part, de renforcement de l'intervention étatique (LE ROY, 1991) ;
- la politique foncière internationale ou celle des bailleurs de fonds prend appui sur le dogme libéral, promeut l'internationalisation, la privatisation et la déréglementation (LE ROY, 1991).

Pour aller plus loin : COURADE, OSMONT, LE BRIS, CROUSSE, 1991, ch. 22.

### **POLITIQUE FONCIERE**

Une politique foncière est la ligne d'action décidée par un État pour organiser :

- les modalités d'accès à la terre (en milieu rural et en milieu urbain), et aux ressources naturelles,
- les modalités d'appropriation les concernant,
- la sécurité des droits sur la terre et les ressources naturelles qu'elle porte et l'usage et la gestion de l'espace.

Dans ce sens, les politiques foncières peuvent relever du niveau local notamment de la commune ; le plan d'occupation des sols traduit alors une partie de la politique foncière locale.

Une politique foncière est toujours déterminée en fonction d'enjeux, nationaux et internationaux, qui sont d'ordre économique et politique. Ces enjeux sont variables selon les orientations politiques et économiques de l'État concerné.

Une politique foncière est toujours intimement liée à un projet de société. Elle répond donc à des objectifs d'ordre politique, économique et environnemental et repose sur des stratégies destinées à servir ces objectifs. Pour ce faire, une politique foncière s'appuie toujours sur des outils et des instruments destinés à servir les objectifs poursuivis.

## **POLITIQUE FONCIERE A MADAGASCAR**

Conformément aux engagements annoncés dans le DSRP (Document de Stratégie pour la Réduction de la Pauvreté), le Gouvernement malgache est engagé dans un processus de réforme de sa politique foncière. De nouvelles orientations sont en cours d'élaboration suite à un travail interne aux services fonciers appuyés par un assistant technique du Service de Coopération et d'Action Culturelle (SCAC) détaché du Cirad ; elles ont été présentées au cours de consultations avec des représentants de la société civile, des administrations et professions concernées et des élus. Elles s'inspirent d'un principe de subsidiarité et encouragent un transfert de compétences foncières aux communes, dans le cadre de la dynamique actuelle de décentralisation.

La conception des nouvelles orientations de politique foncière, entamée en 2004, a été conclue par la présentation d'une lettre de politique foncière à l'atelier du 8 février 2005. Cet atelier a réuni 200 personnes sur invitation du Ministre de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche, en charge des Domaines. L'ensemble du Gouvernement, une partie du corps diplomatique, les responsables d'agences d'aide publique au développement, des élus et les responsables d'organisations de la société civile étaient invités à débattre de cette lettre. Les réactions de cette assemblée ont été enregistrées en perspective d'une version finale soumise par le ministre compétent à l'approbation du Conseil de Gouvernement.

Les orientations définies par la Lettre de Politique Foncière fournissent un cadre de cohérence nécessaire à la mise en œuvre, dans le courant de l'année 2005, d'opérations de sécurisation foncière en milieu rural et urbain, à la préparation de nouveaux textes adaptés au contexte économique, institutionnel et technologique et à un plan national de formation aux métiers du foncier. Les soutiens des différents bailleurs de fonds (Union Européenne, Banque mondiale, Millenium Challenge Account, AFD, SCAC, FIDA, Icco, coopérations décentralisées) sont fédérés dans le cadre d'un Programme National Foncier. D'ores et déjà, le projet Bassins-Versants du Lac Alaotra, financé par l'AFD et mis en œuvre par le Cirad, sert de laboratoire à ce programme national en testant différents outils et modalités de sécurisation foncière.

(Extrait d'un document du Cirad dans le paragraphe sur « Le Lancement du Programme National Foncier et déclaration de politique foncière... »)

## **POLITIQUE FORESTIERE**

La politique forestière définit les grandes orientations au niveau de la gestion, de l'aménagement et de la protection des forêts. Ces orientations s'inscrivent généralement en termes d'objectifs dans un document de planification révisable après un nombre minimum d'années (une période de 10 ans est nécessaire pour que la politique forestière puisse s'inscrire dans la réalité).

Les indicateurs destinés à organiser les activités forestières concernent :

- l'évolution de l'état des ressources,
- les besoins en produits forestiers,
- les nécessités en matière de formation et de recrutement (les agents forestiers de l'État),
- les mesures de protection, de mise en valeur, d'aménagement et de traitement qui seront particulièrement poursuivies.

Depuis 1990, la République de Guinée dispose d'une politique forestière et d'un plan d'action forestier national. Les objectifs de ce plan sont poursuivis grâce à une stratégie générale définie au moyen de champs d'action tels que « faire participer la population et renforcer les institutions » (TRAORE, 1996).

Dans « Politiques et pratiques forestières en Afrique Sèche », Gérard BUTTOUD propose une alternative aux politiques forestières répressives. Ces politiques doivent évoluer pour devenir moins spécifiques (en s'intégrant plus aux choix agricoles) et moins techniques (en adaptant la gestion au contexte socio-économique).

« Une réorientation du dispositif d'encadrement des pratiques forestières s'impose d'autant plus que l'un des facteurs de déséquilibre réside dans le décalage entre la réglementation formelle et son application concrète » (BUTTOUD, 1989).

## **R**

### **REFORME AGRAIRE**

Une réforme agraire est un ensemble d'opérations visant à modifier les structures agraires d'un pays et les modes d'appropriation du sol. Elle a donc toujours des incidences politiques, économiques et sociales.

Les objectifs d'une réforme agraire sont d'apporter une amélioration quantitative et qualitative de la production agricole et d'impulser une élévation du niveau de vie des producteurs agricoles. Pour ce faire, un des moyens couramment utilisés est de redistribuer la terre et de modifier ainsi les modes de tenure.

Une réforme agraire pose le problème de la nature de la surface sur laquelle les droits sur la terre portent. De ce fait, il est difficilement envisageable qu'une réforme agraire ne soit pas accompagnée d'une réforme foncière.

Un système adéquat de leviers cadastraux et de registre de la propriété est la base fondamentale pour comprendre pleinement la situation agraire d'un pays, et pour pouvoir planifier une mesure de réforme agraire.

### **REFORME FONCIERE**

Une réforme foncière modifie la nature des titres et des droits détenus sur l'espace. Elle pose donc toujours le problème de la nature des droits sur la terre, et par opposition à la réforme agraire, ne vise pas une redistribution des terres, mais plutôt une exploitation meilleure de celles-ci sans modifier la titularisation de leur propriétaire. La concentration parcellaire est un moyen utilisé afin d'améliorer la productivité des terres. Elle consiste en un ensemble d'opérations de redistribution de parcelles d'une zone rurale déterminée, dans le but de les regrouper sous des conditions plus efficaces. Des blocs ou unités d'exploitation sont construits, moins nombreux mais de plus grande taille, et d'accès facile. La concentration parcellaire se traduit par un transfert de propriétés, sans pour autant modifier la zone ou le nombre de propriétés immobilières antérieures à cette restructuration agraire. Par conséquent, chaque unité d'exploitation agricole devient une partie indistincte d'une seule grande exploitation.

L'application de cette mesure a pour conséquence le mal-être de certains agriculteurs qui sont dans l'obligation de migrer. Cependant, il semblerait qu'un grand nombre d'entre eux restent et s'adaptent au nouveau



système. Dans les deux cas, ils peuvent à tout moment céder l'exploitation des terres de leur propriété (FERNANDEZ, 2003).

Chaque régime foncier est fondé sur des concepts sociaux et économiques particuliers.

« Ainsi dans certains régimes, la terre fait partie des relations sociales entre les individus et la société et il n'existe aucune distinction entre les aspects économiques et sociaux de ces relations. Cette approche est fréquente dans les sociétés traditionnelles régies par des coutumes anciennes. D'autres régimes, par contre, considèrent la terre comme faisant partie des relations économiques entre les différents membres de la société. Les sociétés modernes séparent totalement les relations économiques et considèrent la terre comme un bien et un facteur de production. Ne pas tenir compte de cette dualité rendra inefficace tout effort de réforme » (FARVACQUE-VITKOVIC, MCAUSLAN, 1993).

### **REFORME FONCIERE-AGRAIRE, AGRO-FONCIERE - Reformation Tenure reform - Land reform - land and tenure reform - Reformation**

La réforme « s'apparente au processus de la codification dont elle emprunte les instruments juridiques sous la forme la plus unifiée possible. Il s'agit donc d'une intervention volontaire de l'Etat, amplement justifiée par des considérations techniques, doctrinales et idéologiques, s'inscrivant dans un processus de publicité de la décision d'officialisation et supposant la mise en place d'un organe ou agence spécialisé avec des compétences très variables ». « *The word reform implies an intended improvement* » (BRUCE, 1993)

« Une réforme foncière modifie la nature des titres détenus sur l'espace alors que la réforme agraire redistribue l'espace entre les producteurs. La réforme foncière pose le problème de la nature du droit sur la terre et la réforme agraire celui de la surface sur laquelle ce droit porte. "Land reform involves the redistribution of landholdings and changes the agrarian structure, while tenure reform leaves people holding the same land, but with different rights" » (*ibid*). Ces deux réformes peuvent donc être différenciées mais si une réforme foncière peut apparaître seule, une réforme agraire sera apparemment et nécessairement accompagnée d'une redéfinition de titres fonciers. Si l'objectif visé est la productivité de l'agriculture, la réforme sera déterminée « agro-foncière », comme au Togo. Par contre, si le résultat attendu est celui de la libération de la terre, la dénomination de « réforme agraire » sera utilisée comme au Bénin.

« La réformation foncière » se présente comme un ensemble souvent disparate de mesures, affectant des domaines (...) divers et se présentant « comme de banales mesures administratives justifiées par l'efficacité, les nécessités du service ou la « logique ». Sa portée est ainsi médiatisée par les organismes intermédiaires en l'absence de publicité, (...) s'effectuant le plus souvent à travers le plan, le marché de l'emploi ou le marché foncier (LE BRIS, LE ROY, LEIMDORFER, 1982).

### **REMEMBREMENT FONCIER**

Définition du terme remembrement et sa signification particulière dans l'opération menée au Lac Alaotra par la Somalac dans les années 60 :

Le remembrement foncier consiste en une mise en commun de toutes les parcelles et en une redistribution à chaque agriculteur d'un nombre réduit de parcelles.

L'opération de remembrement menée au Lac Alaotra est plus complexe. Il s'agit en effet :

- de réaliser un remembrement proprement dit, afin que, chaque cultivateur ayant une seule parcelle et située si possible près de son domicile, les frais de transport en soient diminués et les « chances de mise en valeur

directe » augmentées ;

- d'améliorer les rendements par aménagement des rizières ;
- de garantir un revenu potentiel brut de 100 dollars par an et par personne.

Il a donc été nécessaire de rassembler les terres, d'aménager les rizières, et de récupérer, en conséquence, certaines terres trop hautes et trop basses, afin de les répartir en lots de surface variable, ayant 4 ha au minimum (le rendement sur rizière aménagée étant de 2,5 t/ha minimum). (LOUZOUN, 1967).

### **RESERVES INDIGENES**

Des zones territoriales, tant urbaines que rurales, ont été constituées et réservées à la subsistance et aux besoins des indigènes. Les zones ainsi réservées font l'objet au profit des collectivités indigènes (*fokonolona*) d'un droit de jouissance à titre gratuit et qui pourra être inscrit sur les livres fonciers.

L'admission de nouveaux membres au sein de la collectivité était possible sous certaines conditions :

- la superficie sur laquelle est exercé le droit de jouissance peut être annulée ou augmentée,
- le droit de jouissance peut être transformé en droit de toute propriété en cas de mise en valeur,
- le droit de propriété ainsi reconnu est inaliénable et insaisissable pendant un délai de trente ans. Cependant cette aliénation est possible entre membres de la collectivité bénéficiaires, par contre elle nécessite l'autorisation du gouverneur en cas de cession à une personne en dehors de la collectivité.

Les réserves indigènes sont immatriculées au nom de l'Etat avec inscription sur les livres fonciers du droit de jouissance de la collectivité.

Actuellement, certaines circonscriptions des Domaines gèrent encore les terrains constitués en réserves indigènes comme des terrains de l'Etat, car les charges constituées par les droits de jouissance n'ont pas encore été levées.

La création de réserves indigènes apparaît le plus souvent comme la conséquence de l'ouverture d'une région à la colonisation.

La localisation des Réserves Indigènes et des Périmètres de Colonisation reflète de l'intérêt de la colonisation à Madagascar. Sont couverts par exemple par les périmètres de colonisation et les réserves indigènes le long de la côte est entre Maroantsetra et Mananjary, la région de Marovoay et Ambato Boeni, la région du Lac Alaotra, les deltas du Sambirano et ainsi de suite.

## **S**

### **STRATEGIES FONCIERES - *Land tenure strategy***

Façon dont un acteur réalise ses divers objectifs en fonction des contraintes auxquelles il est soumis et des moyens dont il dispose. La stratégie est dirigée vers le futur : en essayant de prévoir les comportements des autres acteurs, l'acteur cherche à y répondre, à anticiper. Les stratégies constituent la logique (structurelle, à long terme) des pratiques (conjoncturelles, à court terme). En tant que telles, les stratégies ne sont pas directement observables, mais (re)construites par le chercheur. Elles sont la logique des pratiques des acteurs (HESSELING, MATHIEU, 1986).

Voir : « Echelle spatiale », « Politiques foncières », « Pratiques foncières »

Pour aller plus loin : CROUSSE, LE BRIS, LE ROY, 1986.

## Z

### **ZONE / ZONAGE - Area, zone / zoning**

Une zone est une aire territoriale délimitée en vue de l'application d'une réglementation déterminée. Le terme est devenu d'usage courant en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire. Une zone est le nom donné dans les plans d'urbanisme à la définition des modes d'occupation des sols (habitation, activité, etc.)

En un sens général, le zonage désigne toute opération de délimitation territoriale. L'opération correspond à une logique de spécialisation des espaces. Par exemple, une opération de zonage visant à délimiter le domaine forestier permanent aboutit à identifier des « zones libres d'emprise humaine », des « forêts communautaires » ou « forêts villageoises », aux côtés de la forêt domaniale de production de bois d'œuvre (KARSENTY, 1996).

Voir : « Espace (mode d'organisation) », « Espace forestier », « Maîtrises foncières »

### **ZONAGE**

En urbanisme, le zonage est une division du territoire en zones affectées chacune à un type d'occupation, d'utilisation du sol, ou d'activités.

# Introduction

## Contexte de l'étude

Les gouvernants successifs depuis la royauté jusqu'à ce jour à Madagascar ont toujours eu comme objectifs de rechercher à promouvoir le développement rural. Les politiques mises en œuvre par chaque secteur tendaient à atteindre cet objectif. La question foncière, notamment par rapport à l'occupation de l'espace domanial, constitue un objet de la problématique du développement à Madagascar dont en particulier pour les investissements productifs tant en zones urbaines que périurbaines et rurales.

La situation générale en matière d'occupation spatiale présente des contraintes quant à l'essor économique des diverses régions de Madagascar. Sur cette question de propriété foncière, d'immenses superficies de terrains demeurent largement non immatriculées et non cadastrées mais occupées de façon irrégulière selon la philosophie de droit propriétaire ou de fait, malgré la législation foncière et domaniale en vigueur. Les terrains dans cette situation forment la base matricielle sur laquelle des mesures extractives ont été opérées pour délimiter d'une part le domaine privé de l'Etat et d'autre part définir ce que l'on appelle désormais les propriétés non titrées.

La législation domaniale dispose que l'Etat est présumé propriétaire de tout terrain non immatriculé et non cadastré ou non approprié en vertu de titres réguliers de concession. Par contre, l'Etat reconnaît le droit de propriété ancestrale dûment établi selon les textes légaux en vigueur. Cette présomption de propriété de l'Etat n'est pas opposable aux personnes ou aux collectivités locales qui occupent des terrains de manière à y exercer des droits de jouissance individuels ou collectifs constatés et sanctionnés par la délivrance d'un titre domanial conforme à la loi.

Pour ce faire, la jurisprudence a toujours interprété la loi du 9 mars 1896 relative à la propriété foncière, que le sujet malgache pourrait se prévaloir du droit de propriété lorsqu'il occupe le terrain avant 1896, date d'annexion de Madagascar, ou qu'il hérite sur testament, ou de toutes autres conventions de droit commun d'une personne l'ayant occupée depuis avant 1896.

Les terrains qui sont réputés possédés dans les conditions ainsi définies sont désignés comme terres ancestrales, surtout faute d'avoir fait l'objet d'aucune quelconque opposition ou revendication.

Cette loi du 9 Mars 1896 est abrogée par la loi du 15 Février 1960 en son article 81, selon que toute réquisition d'immatriculation relative à la loi de 1896 précitée ne serait plus recevable par le service des domaines. Face à des obligations et d'impératifs de développement économique, l'Etat malgache a ouvert des possibilités pour le citoyen malgache de se faire octroyer un titre déclaratif de propriété gratuit pour les terres ancestrales occupées depuis avant 1896 et pour les terres occupées après cette période sous certaines conditions suivant qu'elles sont des terrains ruraux ou des terrains urbains, d'une part, mais d'autre part qu'elles soient mises en valeur et constatées par une commission instituée par le décret n° 63.256 du 9 Mai 1963.

La législation précédente a interdit la prescription de la propriété immatriculée. Mais compte tenu du contexte malgache, nouvellement indépendant, le législateur a cru faire une exception à cette prescription de droit de propriété.

La raison évoquée par le législateur, en instituant le principe de la prescription acquisitive, est de permettre aux Malgaches de régulariser la situation juridique de leur patrimoine, hérité depuis plusieurs générations et non encore régularisé, ou acquis, compte tenu de la difficulté pour ces héritiers ou acquéreurs de produire les pièces

nécessaires à la justification de leur droit et de procéder à l'inscription de leur droit sur le livre foncier. La condition essentielle et obligatoire de la reconnaissance du droit de propriété est la consécration par décision judiciaire.

Par ailleurs, la législation domaniale de 2008 ne s'éloigne pas des dispositions de celle de 1960 mais apporte plus de précision de facilitation de la gouvernance des terres et de l'espace à Madagascar en abrogeant la prescription acquisitive, en conférant un cadre juridique pour l'occupation de fait à l'issue d'un inventaire des occupations foncières empiétant sur le domaine privé à travers l'établissement de nouveaux statuts des terres appelés la propriété non titrée.

Une telle prise de positionnement juridique se trouve confortée par la loi 2006.031 sur la propriété privée non titrée qui restreint la présomption de domanialité de l'Etat sur les espaces non immatriculés en vertu du titre de propriété individuelle ou collective tout en apportant une clarification aux différents statuts fonciers et domaniaux.

Cette présomption de propriété de l'Etat peut être combattue par preuve certaine que des personnes exerçant des droits réels selon la coutume avancent que ces droits résultent d'une occupation de bonne foi, continue et de mise en valeur permanente depuis plus de trente années. Des mesures à la fois extractives et restrictives atténuent désormais la présomption de domanialité de l'Etat allant dans le sens de mesures privatives affectant des terres non immatriculées individuellement ou collectivement rentrant dans le domaine privé mais faisant l'objet d'occupation de fait.

La loi 2006.031 sur la propriété privée non titrée est interprétée comme une reconnaissance de la légitimité de l'occupation de fait sous réserve de réalisation d'opérations d'inventaire des emprises de terres et d'établissement de plan local d'occupation foncière. Théoriquement, elle ouvre pour l'occupant des possibilités d'accession à la propriété en vertu de l'obtention de certificat foncier par l'administration foncière communale, mais elle est désormais confrontée à divers risques en raison de l'ambiguïté quant à sa mise en œuvre d'une part par les autorités communales, et d'autre part, de par la démarche conditionnant la procédure en elle-même pour la délimitation et l'octroi du certificat foncier.

Dans cette optique, le foncier a été considéré comme la base de tout développement. Cependant, les politiques qui ont été mises en œuvre n'ont pas, semble-t-il, réussi à faire décoller ce développement. Le nombre des décisions prises à l'égard du foncier, aussi bien de l'administration chargée du foncier que des textes pris à cet égard témoignent de l'intérêt crucial des gouvernements successifs, surtout en raison de sa transversalité à l'égard des autres politiques sectorielles. La question qui se pose actuellement est de savoir si la politique sectorielle du foncier a pu contribuer au développement tout court et au développement rural en particulier.

Les différentes politiques sectorielles ont fait l'objet de textes législatifs et réglementaires qui semblent ne pas avoir été appliqués en leur intégralité, ou n'ont pas fait l'objet d'actualisation.

Il semble également qu'un cloisonnement entre les différents secteurs ministériels, dont le manque de concertation, ait existé lors de la conception de ces textes. De ce fait, une certaine incohérence a subsisté, ce qui explique en partie leur manque d'efficacité.

Depuis que des politiques sectorielles orientées vers le développement ont été instituées à Madagascar, leur efficacité par rapport aux coûts et moyens mis en œuvre pour leur application n'a pas toujours été mise en évidence.

Certaines de ces politiques sectorielles n'ont pas explicitement énoncé leur finalité comme outil de

développement.

Il est utile donc d'avoir un inventaire des textes existants et une analyse de leur apport pour le développement rural.

Une revue historique de ces différentes politiques est donc présentée pour une meilleure appréhension des situations.

### **Objectifs et résultats attendus**

L'objectif est d'effectuer une analyse des différentes politiques sectorielles, axée autour de la politique foncière, selon les contextes historiques où elles ont été formulées et appliquées avec les stratégies respectives et assorties des réglementations pour les appliquer dans le cadre de l'aménagement rural.

Pour cela, l'analyse a nécessité au préalable la production d'un inventaire des textes ayant servi à mettre en œuvre ces diverses politiques.

Le présent document tente :

- d'effectuer un inventaire des différents textes conçus sur divers secteurs et appliqués à travers l'histoire de Madagascar, depuis la période de la royauté jusqu'à la période contemporaine,
- d'analyser ces textes, en vigueur ou non, en fonction de leur rôle dans la promotion du développement rural à Madagascar,
- de formuler des propositions de recommandations à l'intention des autorités malagasy pour leur permettre de nouvelles réorientations des politiques foncières et sectorielles tournées vers le développement rural.
- de concevoir de nouvelles stratégies de développement rural aussi bien à moyen terme qu'à long terme allant dans le sens des objectifs suivants :
  - o assurer la sécurisation foncière cohérente aux conditions de vie en milieu rural,
  - o harmoniser l'aménagement du territoire en milieu rural avec les autres secteurs en vue de renforcer la compétitivité du secteur agricole,
  - o réduire la pauvreté en milieu rural,
  - o garantir la viabilité à long terme des ressources naturelles du pays, en gérant comme il convient les effets aussi bien positifs que négatifs que la croissance pourra avoir sur l'environnement.

### **Démarche méthodologique**

Il serait moins fastidieux de prendre chaque texte de chaque secteur selon les périodes déterminées et l'analyse s'effectuera d'une part sur le texte en question, et d'autre part sur les relations intersectorielles pour étudier les cohérences pouvant exister entre les secteurs et les textes. Par voie de conséquence, la démarche méthodologique que cette étude va emprunter serait de prime abord l'historique de la propriété foncière à Madagascar comme cadre général d'évolution de la question ; ensuite le système juridique malgache moderne en matière foncière, et enfin la question de procédure d'acquisition du droit de propriété et du droit de gestion dans une perspective de sécurisation foncière des investissements sectoriels.

La démarche méthodologique adoptée se résume ainsi :

- après avoir défini une période déterminée (royauté, coloniale, post-coloniale ...) une description du contexte social, économique et politique préfigure les analyses sectorielles ; ensuite,
- il s'agit d'identifier les politiques afférents au développement, et faire ressortir les stratégies qui ont été mises en œuvre ; et enfin,

- faire apparaître les différents textes législatifs et réglementaires qui ont été adoptés.

A partir de cette revue généralisée de la situation, l'inventaire des textes sera conçu et l'analyse des textes sera effectuée et fera ressortir entre autres :

- La cohérence, secteur par secteur des textes par rapports aux politiques : faisabilité et adaptation ;
- une analyse transversale, plus précisément une recommandation en relation avec la mise en synergie des choix stratégiques par rapport au thème.

## **Historique de la propriété foncière et aspect général sur la domanialité des terres à Madagascar**

### **La période féodale : les droits coutumiers et féodaux**

Les droits coutumiers malgaches sont fortement liés à la période d'avant le code des 305 articles, premier système de lois codifiées malgaches. Le roi ANDRIANAMPOINIMERINA constituait le principal initiateur de la synthèse de ces droits coutumiers fonciers qui avaient une existence bien avant son règne. En effet ce droit coutumier foncier s'expliquait par des propriétés communes des communautés locales ou FOKONOLONA. Au début, ces dernières étaient des personnes de même famille ou des clans. C'étaient alors des communautés villageoises dirigées par le système de la gérontocratie. On les appelait dans le temps les dirigeants villageois, les chefs de clans ou chefs de familles.

Les habitants d'un village fixaient avec ceux des villages voisins leurs territoires respectifs d'activités. Les zones ainsi délimitées formaient les propriétés de chaque clan et devenaient par la suite des terres ancestrales. Il n'y avait effectivement pas de situation juridique de ces propriétés mais la tradition orale, les us et coutumes présidaient à la présomption de propriété des terres ayant plutôt un caractère de patrimoine communautaire. Cependant, lorsque les études sur ces propriétés collectives où s'exercent des droits coutumiers ont été approfondies, c'étaient plutôt des droits de propriété beaucoup plus individualisés au profit de familles qui existaient. Ceux-ci en fait étaient détenus par les notables, les autorités morales, les chefs de familles, les chefs de clans. Le reste de la communauté villageoise ne jouissait que de simples droits d'usage. Après le décès du chef de clan ou du chef de famille, ce dernier léguait ses autorités à des personnes de sa famille ou de son clan pour pérenniser l'exercice de ces droits coutumiers de propriété constitués essentiellement de terres.

Le droit coutumier malgache a un fondement mystico-religieux. Un proverbe malgache dit ainsi d'une manière globale que « la terre est la première femme du créateur, elle assemble les vivants et entoure les morts ». Cette conception révélatrice des valeurs identitaires et culturelles des Malgaches était fortement utilisée pour perpétuer la mainmise des notables sur les terres dites ancestrales. Elle a toutefois évolué dans sa perception actuelle pour raffermir l'attachement local des populations à leurs terroirs respectifs en ce sens qu'il s'agit de terres patrimoniales mettant en œuvre des liens intergénérationnels.

Les biens se trouvaient confiés à la gestion de l'aîné de la famille et c'est à ce niveau qu'une certaine dilution ou amalgame se présentait entre la propriété villageoise et celle de la famille d'autant plus que la communauté ou la collectivité villageoise est constituée généralement de personnes issues d'une seule origine. A propos d'une éventuelle démarche d'acquisition de terres ou d'installation de migrants ou d'étrangers sur les terres du clan ou de la famille susmentionnée, dès que le consentement de cette dernière faisait défaut cela ne pouvait être effectif (enquêtes menées dans diverses régions de Madagascar sur les terres appartenant à des communautés claniques). Cet état de fait explique la dimension anthropo-juridique et sociologique de la question foncière dans presque

toutes les zones rurales malgaches.

Le droit de propriété malgache puise ses fondements historiques dans les principes généraux édictés par le roi Andrianampoinimerina. En effet, dans un discours à ses sujets, le souverain malgache, théoricien de la première unification de la Nation, s'est acquis l'initiative d'organiser la propriété foncière à Madagascar en énonçant que la terre et le royaume lui appartiennent. La présomption de propriété de l'Etat est ainsi expliquée. En cette époque, l'Etat équivaut à la royauté incarnée par le souverain. Les parcelles de terrains distribuées aux sujets du royaume n'ont point un caractère définitif. Elles ne sont que données à titre usufruitier pour les bénéficiaires.

Par la suite, le Code des 305 Articles, dispose en son article 91 que les grandes forêts et toutes les terres libres appartiennent à l'Etat. Ceci comporte les premières dispositions légales édictées par le roi cité plus haut. Cependant, en son article 85, cette même loi reconnaît le droit de propriété individuelle moyennant une restriction en direction des capitaux privés et des étrangers. Autrement dit, les terres de Madagascar, selon cet article, ne peuvent être cédées ou vendues à des personnes non-sujets du Gouvernement malgache et des opérations en étant contraires exposeraient le contrevenant à la peine d'emprisonnement à perpétuité.

### **La période coloniale**

L'annexion de Madagascar par la France en 1896 a mis en place un nouvel ordonnancement juridique qui devait servir de cadre de promotion de la politique expansionniste de la puissance coloniale. Madagascar qui constituait pour la France un réservoir de matières premières et un marché pour les produits de la manufacture française, représentait un potentiel d'activités agricoles grandioses pour les colons. Ce fait explique l'esprit de la loi coloniale du 9 mars 1896 sur la propriété foncière confirmant la primauté du droit de l'Etat en la matière tout en disposant dans les articles 2, 4, et 6 que, respectivement, les habitants continueront de s'installer sur des parcelles où ils ont vécu jusqu'à cette date de la loi, que toute propriété individuelle légalement constatée est inviolable sauf pour une cause d'utilité publique moyennant une indemnité. Cependant cette loi du 9 mars a été interprétée en ce sens que le Malgache pourrait se prévaloir du droit de propriété si le terrain était occupé par lui-même avant 1896, ou si le terrain lui revenait par voie héréditaire ou testamentaire ou par voie conventionnelle d'une personne l'occupant antérieurement à 1896. Autrement dit, la revendication d'un droit de propriété après 1896, date de l'annexion de Madagascar, n'est plus possible à se prévaloir que suivant la législation relative au domaine privé national, une législation qui invoque les conditions et la procédure pour la délivrance de titre de propriété (immatriculation et cadastre).

### **La période post-coloniale**

En juin 1960, Madagascar a recouvré son indépendance et s'est vu face à lui-même pour son développement. L'une des tâches les plus ardues qui a attendu le nouvel Etat malgache était la mise en place d'une nouvelle matrice juridique permettant la relance et la redynamisation de la vie nationale. Dans une telle entreprise, la mise en œuvre d'un ordonnancement juridique nouveau en matière foncière s'est avérée très importante en ce sens que Madagascar est demeuré au lendemain de la période coloniale un pays à vocation agricole et avec un fort pourcentage de population rurale. Cependant, il est à souligner que la procédure d'accession à la propriété par l'acquisition d'un bien du domaine privé et celle instituée par l'immatriculation directe selon le décret du 4 février 1911 ainsi que le cadastre qui n'a été institué à Madagascar que par le décret du 25 août 1929 pour permettre l'accession des nationaux à la propriété, restent soumises au droit traditionnel malgache.

La promulgation des lois n° 60-004 du 15 février 1960 et n° 60-099 du 21 Septembre 1960 relative au



domaine privé national et au domaine public, en constitue des illustrations explicatives de la législation foncière qui devrait s'adapter aux nouvelles conditions sociopolitiques et aux nouvelles exigences du développement économique.

Les différentes modifications apportées à ces lois par des ordonnances et des décrets d'application après 1960 ont été entreprises dans un esprit qui consiste à reformer la législation en fonction des impératifs de développement prévalant sur le plan de la vie nationale malgache.

Cependant, il semble important et très significatif de toujours signaler au passage que la position de principe de base de la nouvelle Administration malgache demeure la présomption de propriété de l'Etat sur les terrains non immatriculés et non cadastrés ou non appropriés en vertu de titre régulier de concession selon les termes de la loi domaniale.

Par contre, l'ordonnance n° 60-146 du 03 Octobre 1960 relative au régime foncier de l'immatriculation introduit le principe de la prescription acquisitive au bénéfice des personnes ayant mis en valeur d'une manière effective et durable (20 à 30 ans) toute ou partie d'une propriété immatriculée mais appartenant à une autre personne. Une autre question que le législateur malgache n'a pas omis de souligner a été de faciliter l'accession à la propriété pour des personnes ayant fait la mise en valeur des terres d'une part, et de reconnaître en faveur des personnes ayant vécu de fermage ou des métayages, le droit de préemption pour l'acquisition de ces terres qu'elles ont cultivées et que le propriétaire viendrait à vendre (ordonnance n° 62-043 et 62-045 du 19 septembre 1962) d'autre part. C'est dans ce même ordre d'idée que les Aires de Mise en Valeur Rurale (A.M.V.R) ont été créées dans différentes régions de Madagascar telles : Ambatondrazaka, Sakay, Taheza, Bas Mangoky, Soavina, Morondava, Laniera, etc. Ces terrains, pourtant, demeurent assujettis aux conditions d'exploitations imposées par des cahiers de charge, et en cas de manquement à leur exploitation, des mesures d'expropriation pourraient s'exercer (ord. 62-023 du 19.09.62).

Sur la question de cause d'utilité publique en effet, le législateur malgache a adopté cette ordonnance n° 62-023 du 19 Septembre 1962 suivie de deux décrets d'application, respectivement celui du 16 Janvier 1963 et celui du 24 Septembre 1964 (décrets n° 63-060 et 64-399) pour légiférer et réglementer les conditions et la procédure d'appropriation entrant dans ce cas précis susmentionné.

La loi 2005.019 sur les statuts des terres innove dans son approche juridique, en introduisant la notion de propriété privée non titrée et en réhabilitant les occupations de fait qui se caractérisent par des espaces non immatriculés. La démarche est mise en évidence par la loi 2006.031 sur la propriété non titrée et consiste à procéder par l'extraction de ces occupations du cadre spatial du domaine privé, en établissant un raccourci vers la sécurisation foncière des occupants par l'octroi de certificat foncier. La question de la prescription acquisitive se trouve ainsi écartée selon une double perception ; d'une part, une législation dans ce sens serait de nature à conférer un cadre juridique relatif à un constat d'absence du propriétaire par voie judiciaire et d'autre part, à sanctionner le cas de l'abus de droit de propriété, et ce en raison de l'existence d'une mise en valeur effective, paisible, sans équivoque et durable de l'occupant.

La loi 2003.028 sur l'accès des étrangers à la propriété immobilière, en dépit des polémiques tant juridiques que sociologiques qu'elle suscite, constitue un cadre légal pour les investisseurs étrangers à l'instar du bail emphytéotique qui est un droit de sûreté réelle pour le preneur. Cependant, il serait rationnel de considérer cette accession des étrangers à la propriété foncière dans son redimensionnement juridique en fonction des variables anthropologiques et sociologiques locales.

Le droit, pour être efficace, efficient et opérationnel, en l'occurrence et à plus forte raison le droit foncier et domanial, ne doit pas se limiter à des principes exclusivement juridiques tel d'être positif mais de prendre en compte l'endogénéité et la légitimité de la question pour conforter sa légalité. Le droit se doit d'être le reflet normatif de la réalité sociétale soit dans le sens organique, procédural que constitutif et régulateur afin qu'il forme un outil institutionnel incontournable et impartial.

## Les politiques sectorielles

L'objectif annoncé depuis toujours est le développement du monde rural. Les différents secteurs économiques ont élaboré des politiques de développement. Le foncier a été considéré comme la base de tout développement.

Chaque secteur a élaboré ses propres politiques de développement, les stratégies et les textes juridiques d'application pour la réglementation de ces stratégies.

### La politique foncière

La politique foncière avait connu ses balbutiements dès la période de la royauté. Le Roi Andrianampoinimerina avait déjà dans ses « kabary » montré les directives et les règles à suivre pour ses populations dans la gestion de la terre. De plus, pour affirmer son hégémonie sur la terre, il avait proclamé que la mer constituait la limite de son royaume « ny ranomasina no valamparihiko ».

Le Code des 305 articles, promulgué le 29 mars 1881, disposait dans quelques articles sur la manière de gérer la terre et était senti comme le précurseur de la propriété individuelle.

La loi du 9 mars 1896 proclama la création des services fonciers (domaine et topographie) et affirmait la domanialité des terres tout en laissant la jouissance de ces terres aux populations qui en faisaient la mise en valeur.

La politique foncière appliquée dans la Colonie visait à favoriser l'exportation des produits de rente pour alimenter les industries françaises de la Métropole. Pour y parvenir, les cultivateurs français arrivés à Madagascar avaient toutes les facilités pour accéder à la terre par la mise en place des Périmètres de Colonisation et l'octroi de concessions. Les autochtones par contre, étaient « parqués » dans les Réserves Indigènes.

Pour la réglementation de cette politique, toute une batterie de textes a été adoptée et appliquée à Madagascar :

- décret du 11 février 1911 réorganisant le régime de la propriété foncière à Madagascar,
- décret du 28 septembre 1926 réglementant le Domaine à Madagascar,
- décret du 25 août 1929 relatif à la constatation et à la constitution de la propriété indigène à Madagascar.

Ces textes ont constitué la pierre angulaire de la politique foncière jusqu'à l'indépendance.

A l'avènement de l'indépendance et jusqu'en 1972, aucune nouvelle politique significative pour le développement n'a été édictée. C'est seulement lors des Conférences pour la révision des Accords de Coopération, tenues en 1973, qu'un vent nouveau a soufflé sur la politique foncière du pays, avec la mise en place d'un régime politique socialisant avec en accompagnement une politique de nationalisation de tous les moyens de production et la création des sociétés d'Etat. Cette période a vu l'adoption de plusieurs textes et la modification de ceux existants pour s'accommoder de la politique adoptée par le Gouvernement :

- Ordonnance n° 74-021 du 20 juin 1974 portant refonte de l'ordonnance n° 62-110 du 1er octobre 1962

sanctionnant l'abus de droit de propriété et prononçant le transfert à l'Etat des propriétés non exploitées,

- Ordonnance n° 74-022 du 20 juin 1974 définissant les orientations du régime foncier et précisant les conditions générales d'exécution des travaux d'aménagement foncier en milieu rural.

Ce n'est qu'en l'année 2005 qu'une nouvelle politique foncière a été formulée et ce, suite au constat de la faillite de la gestion foncière centralisée. Les objectifs de cette nouvelle politique foncière sont de répondre aux demandes massives de sécurisation foncière dans un délai et coût raisonnables.

La stratégie appliquée pour la mise en œuvre de la politique tourne autour de quatre axes dont la modernisation des services en charge du foncier, la décentralisation de la gestion foncière pour les propriétés foncières non titrées mais mises en valeur, la rénovation de textes législatifs et réglementaires et enfin la mise en place d'un programme national de formation et d'information au métier du foncier.

Des textes d'application de la nouvelle politique sont adoptés ou sont en cours d'adoption.

## **La politique forestière**

Les politiques forestières mises en œuvre à Madagascar se sont développées sur la base des observations de la dégradation de l'écosystème forestier. Tous les responsables, de Ranavalomanjaka II jusqu'au Président de la République, ont eu à cœur de mettre en place des politiques de conservation des écosystèmes jugés riches mais fragiles.

La politique forestière a débuté avec Andrianampoinimerina à la fin du XVIIIème siècle. Par une mesure de protection de la forêt, il a interdit par un « kabary » de brûler la forêt. Ce fut le premier cadre de gestion de la forêt.

Le Code des 305 articles, promulgué le 29 mars 1881, disposait dans ses articles 101 à 106 des mesures coercitives de protection de la forêt.

Pendant la période coloniale, la dégradation de l'écosystème s'est aggravée et pour y mettre un frein, l'administration coloniale a pris le décret du 25 janvier 1930 considéré comme la base de la politique forestière. Le décret de 1930 constitue alors le cadre légal du régime forestier jusqu'à la période de l'indépendance.

La politique forestière n'a pas beaucoup évolué depuis l'accession à l'indépendance faute de moyens aussi bien humain que financier. Seule une politique de reboisement a été entreprise (1960-1983).

A partir de 1988, avec la préparation du Plan d'Action Environnemental (PAE) soutenu par plusieurs bailleurs de fonds, la politique forestière est menée avec celle de la protection de l'environnement et en 1990, la loi n° 90-033 du 21 décembre 1990 modifiée par la loi n° 97-012 du 6 juin 1997 portant Charte de l'Environnement est adoptée et les bases du PAE posées. Les grands principes de la Charte reconnaissent clairement les liens entre protection de l'environnement et de développement économique.

La première phase du PAE est généralement orientée vers la définition du cadre institutionnel avec la création des principales entités opérationnelles comme l'Office National de l'Environnement (ONE) ou encore l'Agence Nationale de Gestion des Aires Protégées (ANGAP) à qui fut confiée, en lieu et place du Ministère en charge des Forêts, la responsabilité de la gestion des aires protégées sans pour autant l'autorisation de verbalisation des infractions commises en forêt.

La phase 1 dite PE1 est également caractérisée par l'expérience des Projets de Conservation et de Développement Intégré (PCDI) qui œuvrent en général avec les populations riveraines des aires protégées. De plus, c'est durant cette phase 1 du PE que sont entrepris des travaux de sécurisation foncière dans les zones périphériques des aires protégées. C'est ainsi que des opérations d'immatriculation collectives ont été entreprises

à Andasibe, à Ranomafana, à Antsiranana et à Ankarafantsika. L'objectif de ces opérations était de sédentariser les populations riveraines des aires protégées et y éviter ainsi les incursions et colonisations de terres.

Malgré la mise en place des institutions environnementales, la persistance des feux de brousse et la dégradation continue des formations naturelles amènent l'Etat à reconnaître de facto l'inefficacité des politiques jusque-là menées.

Plusieurs réunions et ateliers ont abouti à la mise sur pied des propositions qui conduisirent à la définition d'une politique de décentralisation de la gestion des ressources renouvelables.

Pour la mettre en œuvre, la loi n° 96-025 du 30 septembre 1996 relative à la gestion locale des ressources naturelles renouvelables (loi GELOSE) a été adoptée. Cette adoption devait permettre la participation effective des populations rurales à la conservation durable des ressources naturelles renouvelables. Il est à signaler également l'adoption en complément de ce texte du Décret n° 98-610 du 13 août 1998 réglementant les modalités de mise en œuvre de la Sécurisation Foncière relative (SFR), application de la loi n° 97-012 du 6 juin 1997 modifiant et complétant la loi n° 90-033 du 21 octobre 1990 portant Charte de l'Environnement.

Le secteur forestier est en train de définir les grands axes d'une nouvelle politique forestière (NPF). Cette NPF prend en compte la dimension environnementale et donne une place nouvelle aux communautés locales, aux collectivités décentralisées locales et au secteur privé, ce qui a entraîné une rénovation systématique de toute la législation.

Pour la mise en œuvre, un plan directeur forestier national est élaboré, suivi d'une nouvelle loi n° 97-017 du 8 août 1997 portant révision de la législation forestière. Des textes subséquents ont également suivi.

La nouvelle politique forestière s'insère parfaitement dans le cadre de la Charte de l'Environnement de 1990.

## **La politique agricole ou la réforme agraire**

A Madagascar, la réforme agraire a souvent rimé avec changement de structure au niveau de l'amélioration de la production agricole.

Des vellétés de réforme agraire ont été entreprises depuis la royauté par la distribution de terre dans la plaine de Betsimitatatra aux environs d'Antananarivo.

Pendant la période coloniale, les réformes les plus significatives ont été la mise en place de grandes superficies culturales pour faciliter la production de cultures de rente destinées aux industries de la métropole. En mesure d'accompagnement, les législations foncières ont été adoptées. C'est ainsi que parallèlement aux Périmètres de Colonisation, vastes étendues de terre immatriculées à l'Etat, des concessions de grande superficie ont été octroyées à des colons pour qu'ils puissent y cultiver le riz ou d'autres cultures de rente.

A côté de ces grands périmètres, des Réserves Indigènes ont été constituées pour les besoins de subsistance des autochtones (cf. Glossaire).

A l'avènement de l'indépendance, et jusqu'à la révision des Accords de Coopération avec la France en 1973, il n'y a pas eu de bouleversement dans la réforme agraire.

Sauf la mise place en 1961 des Aires de Mise en Valeur Rurale (AMVR) instituée par l'ordonnance n° 60-141 du 3 octobre 1960, remplacée par l'ordonnance n° 62-042 du 19 septembre 1962 pour une meilleure réussite du développement agricole, la stratégie de l'AMVR nécessitait la reprise des terres agricoles par l'Etat par différents moyens (expropriation, acquisition à l'amiable, aménagement et redistribution aux paysans par l'intermédiaire des sociétés d'aménagement comme la SOMALAC au Lac Alaotra).

Cette politique de développement de la production agricole a amené également la mise en culture des rizières

délaissées par leurs propriétaires. L'adoption de la loi n° 66-025 du 19 décembre 1996 réglementait cette possibilité d'« emprunter » une rizière non cultivée par son propriétaire depuis un certain laps de temps. Cet emprunt n'avait qu'une durée limitée dans le temps.

Par contre, avec les révisions des Accords, une nouvelle stratégie agricole a été mise en place et l'ordonnance n° 73-073 en date du 1er décembre 1973 portant orientation du développement rural (J.O. n° 955 du 4 décembre 1973, p. 3978) a été adoptée. Cette ordonnance a pour objet de définir les grandes orientations des actions à entreprendre et de déterminer les moyens à mettre en œuvre en vue d'assurer l'accroissement de la productivité agricole et augmenter le revenu des agriculteurs, d'assurer le progrès technique.

Cette ordonnance préconise la mise en place d'un plan d'aménagement régional, et l'orientation des productions par région économique. Dans le but de parvenir aux objectifs à atteindre, il est prévu l'établissement d'exploitations économiquement viables par des travaux d'aménagement foncier.

Cette ordonnance est confirmée par l'adoption de nouvelles législations telles les ordonnances sur l'abus des droits de propriété et l'ordonnance relative à l'orientation des régimes fonciers, dispositions déjà citées plus haut :

- Ordonnance n° 74-021 du 20 juin 1974 portant refonte de l'ordonnance n° 62-110 du 1er octobre 1962 sanctionnant l'abus de droit de propriété et prononçant le transfert à l'Etat des propriétés non exploitées,
- Ordonnance n° 74-022 du 20 juin 1974 définissant les orientations du régime foncier et précisant les conditions générales d'exécution des travaux d'aménagement foncier en milieu rural.

Les résultats issus de ces mesures n'ont pas fait l'objet d'études particulières, sinon qu'ils n'ont pas été rendus publics.

Les dispositions prises par le régime socialiste de Didier Ratsiraka sur la nationalisation des moyens de production n'ont pas eu l'effet escompté et sous l'impulsion de la communauté internationale (Programme d'Ajustement Structurel - PAS) la vague de privatisation des entreprises d'Etat a été amorcée en 1997.

En 2005, de nouvelles initiatives en matière de réforme agricole ont été entreprises et ce, dans le but de sortir le pays du sous-développement.

Dans un premier temps, les mesures concernaient uniquement le ministère en charge de l'agriculture (Programme National de Développement Rural PNDR), mais le Gouvernement a élargi son champ de vision en mettant en place la Vision Madagascar naturellement (MAP) en y associant tous les secteurs pour le développement de la nation entière.

## **La politique minière**

Madagascar est loin d'être encore un pays à économie minière, malgré ses ressources minérales importantes. Depuis la période de la colonisation jusqu'au début des années 1995, le secteur minier malgache a été régi successivement par :

- la Loi du 31 juillet 1896,
- l'Ordonnance n° 60-090 du 5 septembre 1960,
- l'Ordonnance n° 62-103 du 1er octobre 1962,
- les Lois n° 90-017 du 20 juillet 1990, puis
- la loi du 95-016 du 9 août 1995.

A Madagascar, les activités minières sont en majeure partie réalisées par des mines informelles et donc

évoluent en infraction par rapport aux textes cités plus haut. Ces mineurs informels sont surtout des paysans qui entreprennent les travaux de façon saisonnière ou des titulaires de permis.

Les « problèmes fondamentaux » liés aux conditions qui prévalaient à ces moments sont constitués notamment par :

- La prolifération du secteur informel,
- la détérioration de l'échange en milieu rural,
- le chômage en milieu urbain,
- l'insuffisance des moyens humains et matériels pour encadrer le secteur,
- l'insuffisance des infrastructures routières, portuaires, énergétiques et ferroviaires.

Ces éléments ont contribué au diagnostic ayant mené à la définition d'un nouveau code minier à Madagascar.

La politique minière de 1998, axée sur la libéralisation du secteur, et dont l'objectif principal est d'accroître la contribution du secteur minier à l'activité économique tout en le libérant et en désengageant l'Etat des activités de production, a soutenu l'élaboration du Code Minier en vigueur et l'établissement d'un régime incitatif pour les grands investissements miniers.

Insufflée par les bailleurs de fonds, la politique minière de 2003 - en vigueur jusqu'à 2008-, a mis en relation le code minier avec des objectifs de développement social.

Deux projets phares soutiennent cette approche :

- le Projet de Gouvernance des Ressources Minérales (PGRM de la Banque mondiale),
- le Projet de Réforme Institutionnelle du Secteur Minier de Madagascar (PRISMM de la Coopération Française).

Les principales réalisations du PGRM pour améliorer le cadre légal et réglementaire du secteur sont la promulgation d'une nouvelle Loi sur les Grands Investissements Miniers (« LGIM », n° 026/2005), qui abaisse désormais le seuil d'éligibilité de 200 à 50 milliards MGA, et l'adoption du Décret d'application du Code Minier.

Le Bureau du Cadastre Minier de Madagascar (BCMM), placé sous la tutelle du Ministère en charge des Mines, est l'organisme qui gère les permis miniers « R », « E » et « PRE » et les Autorisations Exclusives de Réserve de Périmètre (« AERP »). Le BCMM procède également au recouvrement des frais d'administration et transfère ensuite les quotes-parts respectives au budget général et aux Collectivités Territoriales Décentralisées.

## **La politique de la décentralisation**

### **Contexte global**

Selon les dispositions de la loi 93.005 portant orientation générale de la décentralisation, le système de gouvernance décentralisée consiste à créer des instances de prise de décision tant sur le plan politique, économique que social en vue du développement national, régional et local (article 3 de la loi 93.005).

Pour ce faire, il s'agit de déléguer et de transférer des compétences et des responsabilités aux élus locaux. Par ailleurs, la Constitution révisée de 2007 a conforté ce processus de décentralisation au profit de collectivités publiques locales.

Le principe de tutelle de la collectivité supérieure aux collectivités sous-jacentes se trouve abandonné selon que chaque collectivité territoriale décentralisée exerce une plénitude de compétences de gestion des affaires

publiques lui étant correspondantes et définies par la Constitution et la loi (art.10 de la loi 93.005).

Toutefois, pour une efficience de l'administration de l'Etat et des structures décentralisées, le système déconcentré est retenu en vue d'apporter appui, conseil et assistance à ces dernières, d'une part, et pour garantir l'indivisibilité et la continuité de l'Etat à travers un système de contrôle à posteriori par les services déconcentrés de l'administration, d'autre part (art.15, 16, 17, 18, 19, 20,21 de la loi 93.005).

Par conséquent, le cadre juridico-institutionnel de la décentralisation, disposé par les lois 93.005, 94.001, 94.007 et 94.008 relatives respectivement à l'orientation de politique générale de décentralisation, aux circonscriptions territoriales décentralisées, à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions des Collectivités Territoriales Décentralisées (CTD), aux pouvoirs et compétences décentralisées, traduit le processus de décentralisation territoriale qui se doit d'être accompagné d'un processus de décentralisation technique et financière.

Par ailleurs, la décentralisation par la mise en place de structures autonomes et légitimées par des élections locales, et la déconcentration par le maintien des autorités administratives nommées hiérarchiquement par l'Administration centrale, sont complémentaires selon l'esprit de la Constitution et de la législation sur la décentralisation en formant l'unique concept de transfert de compétences aux autorités locales (art. 4, 5, 6,7 de la loi 93.005).

### **Problématiques spécifiques liées à la décentralisation**

Divers aspects de problèmes se trouvent soulevés quant à une véritable application de la décentralisation dans la mesure où des conflits de compétences existent entre l'Etat, les Collectivités décentralisées, et les Régions et les Communes. A ces conflits s'ajoutent et se greffent d'autres aspects relatifs à des dimensions économique, technique, social, financier et notamment, au défaut de mise en cohérence ou de synergie entre les différents textes juridiques. Lorsque la mise en œuvre de programme intéresse deux ou plusieurs Communes, ces dernières peuvent s'associer en vertu des dispositions du décret 99.952 du 15.12.99 portant création, organisation et fonctionnement d'un Organisme Public de Coopération Intercommunale (OPCI), et ce, conformément à l'article 20 de la loi 94.007 définissant les compétences et pouvoirs des collectivités décentralisées et de la loi 2004.001 relative à la région.

#### ***Des aspects institutionnels***

Les textes légaux définissent en six principes les articulations entre l'Etat et les Collectivités territoriales décentralisées :

- l'attribution de la plénitude de compétence à un niveau de collectivité concernée par une matière donnée ;
- la subsidiarité, c'est-à-dire que la collectivité constitue le cadre spatial d'exercice d'administration à ce niveau territorial ;
- l'autonomie financière pour la collectivité dont l'exercice de pouvoir budgétaire et fiscal à ce niveau territorial ;
- la compensation des transferts de compétences par l'attribution des ressources correspondantes ainsi que les transferts des moyens humains et matériels affectés à l'exercice de ces compétences ;
- la progressivité administrative allant de la collectivité concernée à l'Administration centrale ;
- l'équilibre entre la déconcentration et la décentralisation se traduisant par la mise en cohérence des services déconcentrés représentant l'Etat avec les élus locaux administrant la collectivité concernée.

Par rapport à ces principes édictés par la Constitution et les textes sur la décentralisation, les contraintes suivantes sont notées et méritent d'être soulignées :

- la non applicabilité des dispositions de l'article 50 de la loi 94.007 sur les pouvoirs et compétences des collectivités selon que le Bureau exécutif se doit d'être composé de responsables des services publics créés et devant être financés par la collectivité concernée ou mis à disposition par l'Etat, notamment pour raison d'incapacité technique et financière des structures décentralisées ;
- le chevauchement ou l'empiètement sur les autorités décentralisées des services déconcentrés, qui se caractérise par des conflits de compétence dans l'exercice des fonctions administratives, financières et techniques faisant prévaloir les représentants de l'Etat ;
- la forte dépendance des collectivités aux dotations de l'Etat amoindrit leur capacité administrative et institutionnelle dans les processus décisionnels ;
- l'identification, la priorisation, la décision, l'exécution, le contrôle de programmes et de projets relevant de l'Administration centrale à travers ses services en régie ou les organismes d'exécution sous sa tutelle, vouent les collectivités au stade de bénéficiaires-récepteurs ;
- les collectivités locales n'ont pas la capacité institutionnelle de négociation et de s'ériger en interlocuteur face à l'Etat ni à d'autres intervenants, notamment face aux ONG ou aux organismes agissant sur crédit international.

L'état de faits généraux des structures institutionnelles pose les problèmes de cohabitation de deux régimes différents d'organisation et de gestion territoriale : d'une part, les collectivités territoriales des Régions dont les dirigeants sont nommées par l'Etat, et d'autre part, les Communes qui constituent de véritables collectivités décentralisées, administrées par des Conseils communaux et des Maires élus au suffrage universel. De ce fait, entre les trois niveaux de collectivités, les deux premières sont liées avec une subordination hiérarchique sauf en cas d'existence de causes déterminantes, et pour cette raison sous sa tutelle.

En un sens, le fond du problème institutionnel se traduit par le fait que la majeure proportion des actions de développement au niveau des collectivités décentralisées émane des départements sectoriels de l'Etat et administrées par leurs services déconcentrés ou des agences d'exécution ou des représentations locales des projets. Ce qui indique que la décentralisation institutionnelle<sup>1</sup> est loin d'être effective dans la mesure où la détermination de ces actions échappe aux élus locaux et marginalise les populations locales en les vouant à un état d'irresponsabilité.

Parallèlement au processus de décentralisation, la déconcentration maintenue et devant appuyer les collectivités locales n'intervient pas en structure d'appui-conseil à mesure que les rapports hiérarchiques continuent d'occuper les modes de gestion des affaires publiques auxquelles ne sont pas épargnés divers secteurs d'activités de l'Etat.

---

<sup>1</sup> A l'article 7 de la même loi, ces collectivités locales assurent avec l'Etat et avec ses services déconcentrés l'aménagement et l'administration du territoire. Ce qui rejoint les dispositions du Code de l'Eau en ses articles 41 à 43 à propos de la dévolution de la maîtrise d'ouvrage aux collectivités dont communales. En effet, les communes qui constituent de véritables collectivités territoriales aux termes de la législation sur la décentralisation, sont des structures organiques et institutionnelles dirigées par des élus locaux au suffrage universel. En raison des faiblesses constatées quant à leurs capacités d'exercice de la gouvernance locale, des réflexions sur les divers aspects caractéristiques de la décentralisation s'imposent, en l'occurrence sur les plans institutionnel, technique, économique, environnemental, financier, social et juridique. Toutefois, la considération de ces aspects pose les questions de l'articulation entre le pouvoir central et ses représentants déconcentrés avec les structures décentralisées dont notamment les communes appelées à être des sphères décisionnelles et de points d'ancrage des programmes et des projets de développement local.



Ainsi, les programmes ou projets exécutés en régie affaiblissent les structures décentralisées, contrairement aux dispositions de la loi 93.005 en ses articles 17 et 20 selon que des conventions peuvent être établies avec les CTD pour le renforcement de leur compétence en matière de mise en œuvre de programme de développement local.

#### ***Des aspects techniques***

Dans cette considération, il s'agit de la prise en compte de la question de maîtrise d'ouvrage décentralisée et de celle de gestion de service public pour les collectivités. La décentralisation requiert une capacité de gestion et d'exploitation des affaires publiques locales et ce, à travers une compétence d'exercice de la planification selon la loi 93.005 confortée par les dispositions de divers textes législatifs tels entre autres la loi 96.025 portant Gestion locale des ressources naturelles, la loi portant code de l'eau, la loi forestière, la loi minière, la loi foncière, etc.

#### ***Des aspects économiques et financiers***

Les manifestations de ces faiblesses de la décentralisation sont significatives en zones rurales ; elles constituent des facteurs de blocage des dispositifs économique et financier, en ce sens qu'elles déterminent les interventions pour l'amélioration des systèmes agricoles, ainsi que pour la conservation des écosystèmes naturels tels le sol, l'eau et les diverses espèces spontanées et sauvages susceptibles de former des chaînes de valeurs par l'agro-alimentaire en particulier et l'agro-industrie en général, en générant des revenus et produits financiers tels les droits et taxes divers.

L'évaluation économique de divers secteurs d'intervention de l'Etat est attestée d'un manque de considération quant à la répartition budgétaire allouée, d'une part, et à une mauvaise gouvernance<sup>2</sup> des ressources productives, d'autre part.

Sur le plan financier<sup>3</sup>, le défaut de transfert de compétences en la matière aux collectivités décentralisées limite la capacité de ces dernières de pouvoir intervenir dans la gestion et la valorisation des ressources naturelles locales à travers notamment la fiscalisation locale pour compléter les dotations annuelles de l'Etat, et dans la mesure où elles peuvent créer des impôts locaux et des taxes parafiscales ( art. 25 et 74 de la loi 93.005) et ce sur décision de leurs conseils à l'exception de ceux fixés par la loi de finances (art. 25 et 82 de la loi 93.005). Particulièrement, il devrait s'agir de transfert de compétences conditionné par un transfert des ressources correspondantes, ce qui ne devrait que conforter le principe de progressivité lequel requiert l'exercice de service d'appui-conseil des agents déconcentrés au profit des collectivités locales (art.11 à 14 de la loi 93.005).

---

<sup>2</sup> A titre d'exemple, l'évaluation des bénéfices et des coûts écologiques montre des distorsions qui existent quant à l'accès, la prospection, la collecte, la collection, la conservation in situ et ex-situ, l'utilisation, l'échange des ressources biologiques. Une telle situation est notamment due à la duplication structurelle de la gestion du secteur ayant des conséquences négatives sur la production économique par rapport aux rentabilités internes et inversement aux coûts des facteurs et d'investissement. A l'instar de cet exemple, des disparités régionales caractérisent les divers secteurs d'activités en ce sens que le système de gestion décentralisée des ressources naturelles se trouve mésestimé au détriment des autres secteurs en raison de non applicabilité des orientations sur la décentralisation telles que dispose la Loi 93.005.

<sup>3</sup> En effet, sur le plan des ressources financières dévolues aux collectivités décentralisées, la loi 94.007 donne une indication aux communes. Cependant, pour mieux assurer une amélioration de l'allocation des ressources à ces communes pour le financement des projets créés ou mis à leur disposition par l'Etat, il serait d'autant plus logique d'attribuer à la collectivité la mieux placée l'exercice du pouvoir de fiscalisation et par conséquent de contrôle fiscal. A propos des taxes, elles peuvent être créées par les communes selon les dispositions des articles 4, 5, 6, 6 bis, 8, 9, 14, 15, 74 de la Loi 94.007.

Dans tous les cas, lorsqu'il s'agit de compétences liées à la gestion de biens du domaine public, la répartition de compétences entre l'Etat, les Régions et les Communes peut être établie par des conventions (art. 16, 17, 20 de la Loi 93.005) délimitant les droits, les obligations et les responsabilités des diverses parties prenantes. Paradoxalement, à ces opportunités et en dépit des avantages que présentent le système décentralisé, le système déconcentré continue d'occuper la prépondérance institutionnelle avec des incidences financières pénalisant ces structures décentralisées.

### *Des aspects juridiques*

Le rôle impératif que doit garantir la gouvernance de développement local implique à réfléchir sur les questions de préservation, de gestion, d'exploitation, d'échange sachant qu'elle soulève d'autres questions relatives à des aspects juridiques. En effet, cette considération découle du caractère systémique de dimensions de la décentralisation laquelle ne se réduit pas à des règles et des normes procédurales mais s'étend sur d'autres paramètres caractéristiques locaux.

Par ailleurs, ces questions trouvent leur dimension et leur référence dans le cadre des principes régissant la décentralisation. En d'autres termes, la décentralisation constitue une matrice institutionnelle d'administration territoriale pour un exercice de la gouvernance de proximité laquelle se doit d'être en articulation pour sa mise en œuvre avec les législations et réglementations ayant trait au secteur considéré<sup>4</sup>.

Effectivement, ces textes de lois avec leurs textes d'application parlent de la nécessité de l'adoption de l'approche décentralisée notamment au niveau des communes et communautés locales de base en matière de programme de développement local et communautaire. Ce qui implique l'impérativité d'adopter une approche intégrée et systémique entre ces cadres juridiques en raison de leur rapport avec le secteur de l'environnement pris comme exemple pour le cas de figure étudié.

La qualification de la décentralisation comme étant une matrice institutionnelle trouve sa justification dans l'orientation actuelle des politiques de développement selon que les programmes ainsi que les projets doivent être élaborés, décidés et mis en œuvre selon un processus de planification locale par les composantes représentatives de la population locale.

Cependant, il est constaté un manque de mise en articulation et de considération transversale entre ces cadres juridiques qui, par effet d'entraînement, favorise négativement la duplication des actions, des interventions et des structures par rapport aux principes de la gestion décentralisée d'une part, et pénalise énormément la gestion locale des affaires publiques d'autre part.

En conséquence, une telle situation constitue des éléments d'affaiblissement des collectivités locales qui se trouvent ployées sous la lourdeur des diverses méthodes d'intervention selon les divers textes juridiques y

---

<sup>4</sup> Une telle réflexion évoque la nécessité de prise en compte de la décentralisation avec les cadres juridiques relatifs à ce secteur ; ainsi pour le cas de l'environnement, la loi 90.003 du 21.12.90 portant Charte de l'environnement ne peut se mettre en œuvre que par une considération des autres textes relatifs à la gestion locale des ressources naturelles renouvelables (loi 96.025 relative à la gestion locale sécurisée des ressources naturelles renouvelables), aux forêts et régime d'exploitation forestière (loi 97.017 portant politique et législation forestière), et au Domaine de l'Etat et aux statuts fonciers (loi 2005.019 relative aux statuts des terres). La traduction de cette situation paradoxale est le libre accès aux ressources naturelles dont les stratégies paysannes et spéculatives se focalisent sur des activités incontrôlées et incontrôlables entraînant de très fortes dégradations des écosystèmes naturels. Sur un autre plan, les ratifications par l'Etat malgache de la Convention sur la Diversité biologique et du Traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture ainsi que du Protocole de Carthagène sur la Biosécurité, requièrent l'élaboration d'un cadre juridique cohérent pouvant coordonner les diverses actions environnementales au niveau des collectivités concernées par l'implantation et la mise en œuvre des programmes et projets, et ce par rapport à ces déterminants de la décentralisation.

afférents annihilant l'inter-sectorialité devant être de mise, par rapport à un secteur donné.

Le défaut d'un réel transfert de compétences financières handicape largement les collectivités locales dans le processus décisionnel et de planification de programme et les confronte aux enjeux que cela peut induire par rapport à l'exercice de pouvoir décentralisé. De tels enjeux orientent vers la rupture avec le système centralisé dont l'émanation est la déconcentration ; ce qui nécessite la mise en place d'un véritable transfert de compétences tant techniques que financières, et l'attente à une amélioration de service public de proximité.

La décentralisation en elle-même forme un système de dimensions de gouvernance comportant une dimension politico-administrative, une dimension économique, une dimension financière et une dimension technique. Cette considération systémique renvoie à l'analyse institutionnelle et organisationnelle à travers les mécanismes structurels et la procédure de fonctionnement de la décentralisation. Du coup, la décentralisation est considérée comme une rationalité instrumentale de la gouvernance ; elle met en phase les concepts de l'institution selon qu'elle est à la fois organique, procédurale, constitutive, régulatrice, programmée et contextuelle.

De cet ensemble de concepts institutionnels, il faudrait voir les aspects de structuration et de fonctionnement de la décentralisation en ce sens qu'elle se doit de comporter des composantes d'orientations générales, d'autorités hiérarchisées, d'une entité de technostucture, d'une entité d'appui logistique et d'un centre opérationnel. Ces diverses composantes, en prenant une formalisation organique, présenterait un système d'autorités formelles et un système de régulation appelés à exercer le système de gouvernance que requiert la décentralisation.

Cependant, le décalage qui marque les pratiques par rapport à ces concepts se traduit par l'insuffisance de résolution des déterminants devant lier la collectivité décentralisée et l'Etat, du programme de développement local avec celui de l'Etat, entraînant ainsi des distorsions dans la conception, la prise de décision, l'exécution et le contrôle et suivi. Les conséquences d'une telle situation se manifestent par le manque de motivation des présumés bénéficiaires se repliant sur leurs logiques d'acteurs en affectant la structuration institutionnelle et les rapports de pouvoirs et en vouant les normes comportementales en des coquilles juridiques et contractuelles vidées de leur sens, inaptes à réguler et à coordonner les actions à entreprendre.

Les gouvernements qui se sont succédé à Madagascar ont toujours été fortement centralistes, depuis la royauté en passant par la période coloniale. On n'a parlé de décentralisation à Madagascar que dans les années 1990 après la période socialiste.

La transition démocratique du début des années 90 a été l'occasion de décentraliser certains pouvoirs aux collectivités territoriales. Les communes ont été mises au centre de la stratégie de décentralisation de Madagascar tandis que les administrations centrales ont accru leur présence sur le terrain au moyen de la déconcentration administrative. Depuis lors, la politique de décentralisation a été l'objet d'un intense marchandage politique, qui a conduit à plusieurs retournements stratégiques du processus de réforme.

Aujourd'hui, il y a une forte incertitude sur la future orientation du processus de décentralisation. La preuve en est la migration du département de la décentralisation vers divers ministères (Intérieur, Aménagement du territoire, Intérieur et Décentralisation actuellement).

On parle également de décentralisation de la gestion dans certains secteurs de l'économie dont le foncier, l'environnement, ou l'agricole. La mise en œuvre de cette décentralisation se manifeste sous diverses formes et ne se ressemble pas, le pouvoir central de chaque secteur garde toujours la mainmise sur la gestion financière, de

telle sorte qu'on arrive à parler de déconcentration au lieu de décentralisation.

Cet état de fait arrive à créer des tensions et incertitudes au niveau de l'exécution des tâches les plus élémentaires. Ces tensions et incertitudes tournent autour de deux grands problèmes. D'abord la dévolution de l'autorité et de la responsabilité à des niveaux de pouvoir inférieurs, bien que décidée, n'a jamais été totalement réalisée. Aux niveaux provincial et communal, le gouvernement central a continué à assurer nombre des fonctions exécutives des instances décentralisées, même après la mise en place de ces institutions. En second lieu, la crise politique de 2002 et le changement de gouvernement qui s'en est suivi, ont créé un vide stratégique dans la politique de décentralisation du pays. Le nouveau gouvernement a de facto remis en cause la réforme radicale de 1998, qui avait créé des provinces autonomes, sans que cette nouvelle stratégie ne soit officiellement annoncée.

Bien qu'on l'ait souvent présentée comme la panacée pour résoudre les problèmes de gouvernance du pays, la décentralisation, quelle qu'en soit la forme, ne sera pas un remède magique pour surmonter tous les problèmes de développement de Madagascar.

Actuellement donc, bien que mise œuvre dans certains secteurs (foncier, forêt) on attend les résultats.

## **Inventaire et analyse des textes juridiques en vigueur régissant l'aménagement rural**

Les textes inventoriés se rapportent à ceux sortis avant et après l'indépendance et concernent surtout les politiques sectorielles du foncier, des forêts et de l'environnement, de l'aménagement rural et de la décentralisation.

Ces textes sont pour certains encore en vigueur, d'autres sont inventoriés en raison du rôle qu'ils ont joué dans les changements subis par les différentes politiques appliquées en matière de développement du monde rural.

Bien entendu, les textes abrogés ont servi de support à l'analyse effectuée dans le chapitre sur l'analyse des textes juridiques. C'est ainsi que certains textes, bien que déjà abrogés, figurent encore dans l'inventaire.

### **Le système juridique malgache en matière foncière et les modalités d'acquisition du droit de propriété**

Cette partie traitera de manière successive mais aussi comparative du système juridique malgache en matière foncière suivant qu'il existe un droit positif moderne et un droit coutumier. Par ailleurs, la coutume constitue un élément non négligeable dans le montage juridique fait par le législateur pour façonner le droit foncier positif. La loi 2006.031 sur la propriété privée non titrée constitue une illustration de cette approche prenant en considération les dimensions coutumières de l'occupation foncière, c'est-à-dire qu'il s'agit d'une approche anthropo-juridique du foncier. Les références que cette étude ne manquera pas d'annoncer et d'énumérer, présentent des éléments qui puisent leurs sources dans les droits coutumiers malgaches en matière foncière.

#### ***Le droit positif malgache en matière foncière***

A la fin du XVIIIème siècle, période d'avènement au pouvoir du roi Andrianampoinimerina, ce dernier exposait les premières bases de droit foncier de l'Etat malgache. Lors de son discours historique dans un esprit voulant assurer la paix sociale, d'une part, et l'essor économique, d'autre part, il déclara à ses sujets que : premièrement la terre et le royaume sont à lui, que deuxièmement le sol va être distribué pour que l'homme puisse travailler, produire et payer l'impôt à l'Etat, que l'utilisation du sol va être rationnelle donc sans aucune

occupation abusive laissant ainsi pousser les mauvaises herbes, que l'occupant va être l'usufruitier de la parcelle qui lui sera attribuée. Les grandes lignes de ce discours historique ont un caractère à la fois politique et économique.

Par la suite, le Code des 305 articles (loi du 29 Mars 1881) dispose en son article 91 que les grands terrains et les grandes forêts laissées libres appartiennent à l'Etat. Cette même loi, en reconnaissant la propriété individuelle édicte que les étrangers ne peuvent acquérir à Madagascar des terres domaniales ou des propriétés privées que sur autorisation de l'Administration. La propriété individuelle sur des parcelles où se trouvent des ouvrages (maisons, bâtis, cultures) est protégée, inviolable et ne peut donc être dépossédée pour cause d'utilité publique.

Après la période coloniale, la législation malgache du 15 février 1960 a conforté que l'Etat est présumé propriétaire de tous les terrains qui demeurent non immatriculés ou non cadastrés ou encore non appropriés en vertu des titres selon les termes des textes en vigueur sur les concessions. Toutefois les personnes ou collectivités peuvent bénéficier de la délivrance d'un titre domanial lorsque leurs droits sont dûment constatés. Contrairement à la position opportuniste du législateur colonial, l'Administration malgache est appelée à répondre à charge de la preuve en cas de terrain mis en valeur par le malgache.

Cette même loi a abrogé l'article 12 de la loi cadre de 1955 attribuant aux provinces la propriété des terres vacantes et sans maître dans leur circonscription. Autrement dit, la présomption de propriété de l'Etat sur les terres non immatriculées, non cadastrées, ou non appropriées légalement se trouve consacrée et réhabilitée par cette nouvelle législation.

Selon la Constitution de la Première République malgache sur la question domaniale, la propriété est un droit inviolable pour tout malgache et étranger. Nul ne pourrait en être privé sauf si la nécessité publique l'exigeait, moyennant une indemnité des terrains exploités ou mis en valeur. Dans cette idée, l'Etat reconnaît le droit de propriété ancestrale dûment établi et que tout individu, en retour, doit prodiguer les efforts pour la protection, la sauvegarde et l'exploitation du sol, du sous-sol, des forêts et des diverses ressources naturelles et culturelles de Madagascar.

Pour mieux expliquer la principale attente de l'Etat malgache quant à l'utilisation rationnelle des terres, l'Administration a procédé à l'adoption et à la promulgation de l'ordonnance 62-110 du 1er Octobre 1962 qui sanctionnait l'abus de droit de propriété et qui faisait transférer à l'Etat les propriétés non exploitées, mais aussi de la loi 66-025 du 19 décembre 1966 qui donnait l'assurance à la mise en valeur des terres à vocation agricole.

La condition obligatoire imposée par la législation malgache aux bénéficiaires des concessions domaniales est leur mise en valeur. Cette première condition garantit la délivrance de titre. Autrement dit, la mise en valeur forme la condition résolutoire pour cette délivrance. Un tel principe est valable et applicable jusqu'au terrain accordé aux collectivités susmentionnées. L'inexécution des obligations d'utilisation de ces terrains par les collectivités entraîne la suppression ou au moins la réduction des droits octroyés.

La loi domaniale, en son article 37 dispose à l'endroit des collectivités qui bénéficient de tels octrois, de pouvoir recourir à des organismes d'assistance technique pour des aménagements. Plus loin, à l'article 46, l'Etat a les tâches de contrôler et de fixer les conditions de mise en valeur de ces terrains dans le cadre d'un plan de production et d'orientation de l'économie nationale.

D'une manière synthétique, l'Etat malgache a introduit la fonction sociale de la question foncière en ce sens que le développement de Madagascar repose pour bien de raisons sur la production agricole et la vocation agricole de ses diverses régions. L'interprétation à donner à l'ordonnance 62-110 en son exposé de motifs

s'entend par la détermination du nouvel Etat malgache de combattre le sous-développement. En effet la propriété selon cette ordonnance à un rôle dans la lutte contre la pauvreté, la misère, la malnutrition et la maladie.

Par conséquent, les terres qui restent incultes ou non exploitées depuis cinq années seront récupérées par l'Etat et accroîtront le domaine privé national. Les terrains entrant dans cette catégorie seront mis à la disposition de tous demandeurs intéressés et motivés à leur exploitation. La même ordonnance organise ainsi une procédure pour cette question d'accès à la terre. Mais la loi 66-025 du Décembre 1966 dispose la continuation de l'occupation de fait par un tiers d'un terrain inexploité par son propriétaire depuis au moins dix années.

Afin de faciliter par ailleurs l'accession à la propriété pour les personnes qui s'échinent à travailler les terres, le législateur malgache, par deux autres ordonnances n° 62-043 et n° 62-045 du 19 septembre 1962, accorde la reconnaissance à l'endroit des fermiers et des métayers le droit de préemption pour l'acquisition des terrains qu'ils ont mis en valeur.

A l'avènement de la seconde République, la constitution de 1975 disposait dans ses grandes lignes que désormais, le socialisme caractérisait l'Etat malgache. En matière de production agricole, l'Etat socialiste raffermissait la présomption de propriété de l'Etat. Ainsi les anciennes AMVR, par exemple, ont été transformées en entreprise ou coopératives socialistes, c'est-à-dire que tous les moyens de production, y compris essentiellement la terre, appartenaient aux travailleurs qui représentaient l'Etat socialiste. Les grandes forêts, les terres abandonnées ou non exploitées étaient propriété de l'Etat. Il pourrait les redistribuer dans le cadre d'une nouvelle approche d'utilisation : la réforme agraire. Cela se traduisait par l'octroi de surface cultivable à des collectivités ou à des associations coopératives agricoles pour une exploitation et une mise en valeur commune. C'est ce que l'on appelait le collectivisme. Cependant, cet octroi n'était pas défini en ce sens que les terres ainsi distribuées étaient titrées au nom des entreprises d'Etat créées par l'Etat et donc des terres appartenant toujours à des personnes morales. Les travailleurs agricoles mettant en valeur les terres n'étaient en fait que des usufruitiers c'est-à-dire qu'ils avaient ce qu'on appelle juridiquement des droits d'usage et de jouissance. Mais à côté de cette propriété socialiste, en matière de propriété foncière, l'Etat continuait de reconnaître l'existence de la propriété individuelle sous condition, selon la constitution qu'une telle situation juridique ne lèserait pas l'intérêt collectif et l'intérêt des travailleurs (cf. articles 30, 31 et 32 de la Constitution de 1975). Autrement dit, toute activité économique s'effectuait sous la direction des entreprises d'Etat, soit par la constitution de coopératives de production collectiviste. Par ailleurs, il revenait exclusivement à l'Etat de définir les plans et orientations de développement économique que la population active aurait à réaliser et exécuter pour le bénéfice de ce que l'on appelait l'intérêt populaire.

L'interprétation juridique pouvant être donnée à cet état de choses au cours de la seconde République, est que dans le fond, la présomption de propriété de l'Etat sur les grands domaines demeure, ainsi que la reconnaissance de la propriété individuelle des terres, et que dans la forme, c'est la modalité d'utilisation et de mise en valeur qui a été changée comme il a été développé plus haut.

Après la chute de la seconde République, l'Etat malgache s'est doté d'une nouvelle constitution, la troisième dans l'histoire de la nation. Cette constitution consacre dans ses grandes lignes que l'Etat de la République malgache garantit la protection des biens et des personnes ainsi que les droits fondamentaux et les libertés publiques du citoyen. En matière foncière, la Constitution de 1992 et celles révisées successivement en 1998 et en 2006, confortent la présomption de propriété de l'Etat sur les grands domaines non exploités ou abandonnés et fait appel à l'investissement que cela soit national ou étranger, selon la loi 2007.036 pour leur mise en valeur

et leur exploitation. La grande différence entre l'investissement effectué par un national et ce par un étranger se situe sur le fait que l'étranger n'est pas admis à acquérir de manière définitive un domaine qu'à quelque condition telle la durée d'exploitation ou de mise en valeur.

L'investisseur étranger pourrait jouir du bail emphytéotique allant de 18 à 99 ans, et ce en raison de la difficulté d'applicabilité de la loi 2003.028 sur l'accès des étrangers à la propriété immobilière pour des raisons anthropologiques et sociologiques, d'une part, mais pour des raisons juridiques ne le mettant même pas en rapport avec la loi 2007.036, d'autre part. Il est à faire remarquer que cette loi a des lacunes à analyser plus en profondeur, car elle n'a pas repris les dispositions de la loi n° 2003-028, tout en édictant de nouvelles dispositions ambiguës.

En effet, la loi 2007.036 sur les investissements ne mentionne pas la loi 2003.028 mais prend en considération l'ordonnance 62.041 autorisant à des étrangers l'acquisition de divers immeubles. Cependant, une chose est certaine du moins jusqu'à présent : la législation domaniale malgache de 2008 s'inspire dans ses grands principes de la loi du 15 février 1960 ainsi que des différentes ordonnances relatives au régime foncier telles les ordonnances n° 62-110 du 1er octobre 1962, n° 62-043 et n° 62-045 du 19 septembre 1962, n° 60-146 du 3 octobre 1960, n° 66-025 du 19 Décembre 1966 (cf. Tableau des textes législatifs et réglementaires sur le foncier et le domaine) dans la mesure où elles ne sont pas contraires à la nouvelle législation foncière et domaniale.

En effet, la présomption de propriété de l'Etat sur les terres non exploitées ou abandonnées est écartée laquelle retrouve un aménagement fondamental des mécanismes d'accession à la propriété foncière par la Loi 2005.019 sur les statuts des terres et la Loi 2006.031 sur la propriété privée non titrée. Et la reconnaissance de la propriété individuelle continue d'être un des grands principes de base de la propriété foncière à Madagascar.

### ***Les potentialités des droits fonciers***

Parler de droit foncier amène à se référer au droit d'usage, au droit de jouissance et au droit de disposer de ses biens. Cependant tous ces droits ne se rencontrent pas ensemble dans plusieurs situations car des familles ou des particuliers occupent les terrains soit uniquement comme usufruitiers, soit par de simples métayages ou fermages, soit comme possesseurs ou occupants de fait.

Des potentialités existent quant aux droits fonciers relatifs à l'accès à la propriété ; les différents textes juridiques donnant les diverses procédures quant à l'accès à la terre tels le droit de préemption, le cadastrage et l'immatriculation deviennent des possibilités théoriquement offertes par la législation en vigueur.

D'une manière plus ou moins généralisée, l'occupation foncière de fait a un caractère précaire et non durable. Les occupants sont exposés à des fins de non-recevoir quant à leur demande pour des cas où ils évoluent sur des terrains ayant des appartenances bien déterminées et immatriculés, et à de simples présomptions de propriété pour des terrains qui entrent dans le domaine de l'Etat ou pour ceux qui n'ont ni titre foncier, ni cadastre et ce comme constante depuis après 1896. De ce fait, les populations ne disposent d'autres droits fonciers que de l'usage des terrains et de la jouissance de leurs fruits. Le droit d'en disposer comme s'ils étaient leur propriété ne serait que de simples et fausses présomptions. Les terrains qui étaient occupés ou exploités depuis avant 1896 se caractérisent par la mainmise des communautés villageoises dirigées par des chefs familiaux. Ces derniers disposent des pouvoirs de transmission de propriétés à certains membres de la famille. Quant aux communautés villageoises, elles assument les pouvoirs de contrôle et de surveillance des propriétés. Les terrains en effet n'ont aucun titre foncier et ne sont point en situation régulière par rapport au régime foncier de l'immatriculation bien après l'indépendance.

Sur le plan juridique, ils sont classés dans la catégorie du domaine privé national c'est-à-dire des terrains appartenant à l'Etat et susceptibles d'appropriation privée au profit des sociétés ou des particuliers qui en auraient fait les demandes d'accès à la propriété foncière. En effet, depuis avant 1896, durant la colonisation française, et à partir de 1960, la question de la propriété foncière a été la pierre angulaire de toute politique de développement économique. Seulement, c'est au niveau de la forme ou des modalités d'occupation des terres que des changements sont survenus tout en se basant sur les grands principes de propriété.

La loi domaniale du 15 février 1960 épaulée par des actes réglementaires favorisant l'accès à la terre n'a fait que conforter la position dominante de l'Administration sur la propriété foncière. Une constante demeure valable et stable depuis la royauté jusqu'à la législation malgache moderne : la présomption de propriété de l'Etat sur la terre domaniale, en stigmatisant dans tous les régimes politiques que les terres restées inexploitées, non mises en valeur ou simplement abandonnées reviendraient à l'Administration. Cependant la reconnaissance de la propriété individuelle est garantie dans toutes les constitutions de la République en réitérant ces positions de principe sus-énoncées.

Les grandes retouches apportées par la Première République pour traduire la souveraineté nationale dans la législation foncière, ont été de favoriser les droits des nationaux à l'accès à la propriété du sol sur les terres ancestrales par l'immatriculation individuelle et le système de cadastre. D'autres mesures ayant à la fois un caractère politique et social ont été adoptées. Il s'agissait de l'ordonnancement juridique des grandes aires de mise en valeur rurale octroyées à des personnes désirant s'y installer pour les mettre en exploitation.

Outre la qualification juridique de certaines pratiques coutumières, l'Administration a facilité la procédure d'accès à la terre par la vente des terres. La vente de terre donne droit à l'acquéreur, la capacité juridique d'avoir l'immatriculation individuelle. Les autres terres restées non appropriées individuellement forment ce que l'on appelle le domaine privé de l'Etat, lequel pourrait être attribué à des personnes motivées par l'exploitation et la mise en valeur. Cette mise en valeur pratiquée d'au moins dix ans permet à l'occupant d'acquérir un titre foncier qui vaut titre de propriété. Par ailleurs, la propriété présente une fonction sociale en ce sens que des surfaces de cinq hectares au moins et qui restent inexploitées par son propriétaire depuis cinq années seront rétrocédées à l'Administration qui, à son tour, peut les attribuer à des particuliers comme à des collectivités publiques locales dont la commune par dotation foncière.

Cependant, un autre phénomène a marqué l'occupation foncière depuis 1972 et développé à partir de 1975. Il s'agit de la squatterisation des superficies appartenant à l'Etat d'une part, et des parcelles ayant appartenu à des anciens colons, d'autre part. Cette squatterisation pose des problèmes très actuels dans la mesure où les occupants de ces terrains procèdent à la revendication d'une acquisition de titre de propriété. Finalement il existe des terres dites ancestrales. Ces terres sont constamment revendiquées par les communautés locales de base en vertu du droit coutumier, un droit coutumier qui demeure non écrit mais disposant d'une forte ascendance pour ces populations en raison du concept de patrimonialité communautaire. Mais des cas présentent le contraire car bon nombre de terrains sont immatriculés soit à des colons, soit à des migrants.

### ***Les réalités de jouissance foncière***

D'une manière générale, la question foncière demeure une source de conflits plus ou moins ouverts dans différentes régions de Madagascar. L'accès à la terre semble très théorique en ce sens que différentes procédures tant légales que de fait continuent à se confronter. Sur le plan légal, les diverses lois et réglementations en la matière ont promu l'appropriation immatriculée et cadastrée des terres. Sur le plan réel, la squatterisation des



terres ou l'occupation irrégulière connaît un essor considérable au détriment du régime foncier de l'immatriculation dans bien de localités de Madagascar qui en font état. Ce qui atteste par ailleurs une précarité de l'accès à la terre.

La raison qui paraît être la plus plausible à ce propos réside dans le manque d'informations sur les terres domaniales et dans la méconnaissance des textes qui régissent la propriété foncière. Ce qui explique les différents échecs que rencontre l'Administration en instituant dans le Moyen Ouest la politique de migration sous toutes ses formes depuis 1972 ou actuellement de la faible adhésion des étrangers à la nouvelle loi sur leur accès à la propriété foncière.

Par conséquent, la grande majorité de la population rurale ne bénéficie que du droit d'usage des terres. La jouissance foncière s'exprime alors par la disposition des fruits ou des produits de ces terres mais jamais de la disposition de ces dernières (70% des ruraux sont en état de possession ou d'occupation communautaire coutumière). Le système de métayage ou de fermage dans certains cas, et l'occupation irrégulière ou la squatterisation des terres par une population locale pour d'autres cas, constitue la majeure partie de la réalité sur cette question d'accès au foncier.

### **Des modalités d'acquisition du droit de propriété et du droit de gestion**

Les modalités d'acquisition de droit de propriété peuvent être mises en œuvre par l'acquisition, en vertu de la loi à travers la prescription acquisitive, la succession par voie héréditaire ou testamentaire, l'accession telle par la privatisation.

Par ailleurs, sur un plan plus global, les terrains relevant du domaine privé peuvent faire l'objet d'attribution de titre de concession domaniale à titre onéreux ou gratuit (art. 45 et suite de la loi domaniale). Les concessions domaniales ainsi octroyées sont soumises à des conditions de mise en valeur et d'exécution des autres clauses inscrites au titre provisoire, après quoi celui-ci peut être transféré sur titre définitif. Autrement dit, les titres provisoires de concession domaniale ont un effet translatif de propriété sous conditions résolutoires.

Pour des terrains relevant du domaine public et ayant les caractères d'inaliénabilité, d'imprescriptibilité et d'incessibilité, ils ne peuvent faire l'objet d'appropriation privée que s'il y a eu déclassement leur faisant accroître le domaine privé susceptible de privatisation.

Par contre, en matière de transfert de gestion des terres, les terrains relevant du domaine privé peuvent faire l'objet de contrat de bail ordinaire (loi domaniale de 1960) et de bail emphytéotique (loi 96.016). Quant aux terrains du domaine public, il s'agit de l'octroi soit de contrat de concession de 30 ans renouvelable, soit de permis d'occupation à titre temporaire révocable à toute époque sans indemnité, soit d'autorisation spéciale d'exploitation. Ces dispositions sont mises en œuvre par convention amiable ou par voie d'enchères publiques.

Sur un autre plan, il s'avère important de signifier que pour les terrains sur lesquels s'exercent le droit possessif ou le droit communautaire coutumier et qui généralement peuvent faire l'objet de conflits fonciers pouvant pénaliser les investissements, il s'agirait de procéder à leur transformation en droits usufruitaires ou en droits de propriété afin de mieux garantir les transactions.

#### ***Procédures d'acquisition du titre domanial***

Dans une perspective de la relance économique et de développement, une politique domaniale et foncière nouvelle serait une garantie que l'Etat devrait désormais adopter et mettre en place pour tout promoteur économique. Cette nouvelle politique aura une fonction sociale et économique qui doit permettre la facilité de

l'accès à la terre et à la propriété si bien que, le centre des activités de production nationale demeure la promotion des activités agricoles et agro-industrielles.

Pour ce faire, l'Administration aura à élaborer des stratégies et des plans d'actions qui vont servir d'orientations générales sur lesquels des programmes de développement s'intégreront suivant les spécificités et les diversités régionales. Par conséquent, des réformes juridiques seraient envisageables quant à cette question foncière, étant entendu qu'actuellement l'option de développement social et économique de la République malgache est le système libéral et la production marchande.

La conception de la paysannerie devra être ainsi revue et la considération que l'on apportera, aurait à être redimensionnée économiquement aux impératifs d'investissement. Autrement dit, les activités de production agricole en général et l'agro-industrie en particulier, gagneront plus si elles sont impliquées dans un circuit de dynamique marchande permettant à la fois la production économique par la facilitation d'accession à la propriété avec certaines conditions d'éligibilité, d'octroi et d'investissement.

De tels plans d'actions ne seront effectifs que par le biais d'un processus de structuration et de professionnalisation des diverses activités économiques pour sécuriser les investissements. Il faudra mettre en œuvre des systèmes qui garantiront la sécurité des biens, des personnes et des investissements. Cette sécurité aura comme épicerie la sécurité foncière c'est-à-dire que la question de l'accès à la terre et à la propriété sera appelée à être adaptée aux nouvelles circonstances exigées par les impératifs de développement des régions. Pour ce faire, la réactualisation du droit foncier actuellement en cours, paraît être d'opportunité afin de garantir une sécurité foncière des investissements.

#### ***De la réforme du droit foncier malgache***

La réforme à entreprendre doit être entendue comme une réactualisation de la législation foncière en vigueur pour que celle-ci cadre de façon circonstanciée aux impératifs de développement social et de relance économique.

L'évolution de la législation foncière depuis l'indépendance à travers successivement la loi domaniale du 15 février 1960 confortée par l'Ordonnance 62-110 du 01 octobre 1962 ainsi que la loi n° 66-025 du 19 décembre 1966, puis les Ordonnances n° 62-043 et n° 62-045 du 19 septembre 1962 relatives à l'accession à la propriété, ensuite l'Ordonnance n° 60-146, le Décret n° 74-021 du 20 juin 1974 relatif au droit de propriété et enfin, la Loi 96.016 sur le bail emphytéotique ainsi que la Loi 2003.028 sur l'accès des étrangers à la propriété immobilière, la Loi 2005.019 du 17 octobre 2005 et la Loi 2006.031 sur la propriété privée non titrée, fixant les principes régissant les statuts des terres et ne portant abrogation que des dispositions contraires de ces différents textes au cadre juridique nouveau, témoignent de la volonté des pouvoirs publics de doter la société malgache d'une législation foncière moderne.

Toutefois, il faut signaler au passage que la Loi 2003.028 sus évoquée semble être équivoque en ce sens qu'elle présente certaines conditions de non faisabilité juridique et technique. Ainsi, sur la base de cet arsenal juridique existant et face aux impératifs de développement économique actuel, la réforme aura à être orientée vers un double objectif : la satisfaction des besoins en terre et la rationalisation de la gestion du patrimoine foncier. A ce sujet en effet, des problèmes très aigus continuent de se développer dans diverses régions de Madagascar, surtout en zones rurales.

L'accession des nationaux et surtout de la population locale à la propriété, nécessite des modalités beaucoup plus pragmatiques et à base anthropo-juridique quant à l'application des textes en vigueur. Par ailleurs, les terres

domaniales devront faire l'objet d'une saine gestion pour rationaliser l'occupation afin d'éviter la squatterisation des terrains ou de leur octroi dépourvu de considérations sociologiques et économiques des intérêts locaux, et de positiver la mise en valeur de l'espace en fonction des différentes alternatives offertes par la législation en vigueur.

L'adoption de mesures appropriées, quant à la réforme agraire dans certaines zones d'intérêts économiques et de haut rendement où des terrains se trouvent faiblement mis en valeur, mais qu'avec de véritables politiques d'aménagement du territoire, des capacités productives nouvelles se mettront en place en entraînant la création de valeurs économiques locales.

Pour ce faire, il faudra envisager la multiplication des opérations de cadastre et d'immatriculation et intensifier l'inventaire foncier, où des terres sont présumées être des propriétés ancestrales et communautaires d'une part, et ayant appartenu à des anciens colons mais laissées actuellement à l'abandon ou occupées dans des conditions de fait handicapant ainsi la sécurisation des investissements, ou tout simplement qu'il s'agit de terrains domaniaux laissés en friche mais pouvant être mis en valeur, d'autre part. La rétrocession à l'Etat ou la dotation foncière à des collectivités décentralisées de ces catégories de terres lorsqu'elles sont laissées en friche ou non exploitées, doit être activée pour que celles-là soient attribuées en fonction des demandes d'accès à la propriété.

Un autre volet du problème est la relation entre certains propriétaires présumés et des exploitants agricoles jouissant de droit d'usage. La réforme, quant à ce sujet, sera de pouvoir stabiliser cette relation soit par des formes de contrat de concession ou d'exploitation organisée par la loi, soit par la création de cadre juridique nouveau à de groupement à vocation économique. La raison en est toute simple : sécuriser à la fois l'exploitation et l'investissement.

D'une manière générale, la réforme du droit foncier malgache s'avère d'opportunité et de nécessité économique et sociale. A cet effet, les diverses procédures d'immatriculation doivent faire l'objet d'une refonte allant dans le sens d'établir un compact de documents juridiques servant de référentiel de l'accès à la propriété, de la perte des droits, des conditions de transfert de titre de propriété et de gestion, et ce en vue de rationaliser les programmes d'aménagement du territoire.

L'Etat malgache doit procéder à la redistribution de lots à des demandeurs potentiels dans des conditions légales de l'utilisation et de l'exploitation pour les propriétés transférées ou rétrocédées à l'Administration. De telles mesures ne feront qu'assurer la sécurité foncière et pérenniser les activités économiques susceptibles de générer un développement local durable par la création d'actifs productifs et de nouvelles valeurs ajoutées.

### ***De la sécurité foncière***

La question de l'accès à la terre n'est pas uniquement l'occupation et l'usage. Elle soulève un autre problème qui est des plus importants : celui de la sécurité foncière. La situation qui prévaut à ce sujet est la précarité de l'accès au foncier. Paradoxalement, à la forte potentialité économique des régions, l'accession à la propriété demeure un obstacle à surmonter. Les modes d'occupation qui prédominent sont en effet l'occupation de fait des terres domaniales, l'installation sur des terres ayant été des propriétés titrées à des anciens colons.

L'arsenal juridique malgache en matière foncière offre un environnement viable et incitatif aux investissements en ce sens que, malgré le changement intervenu dans la législation foncière, chacune des lois a établi des règles juridiques offrant aux investisseurs la possibilité d'accéder à la propriété foncière en vue d'un investissement, soit par un bail emphytéotique, soit par l'acquisition d'un terrain.

Une instabilité permanente pèse alors sur les tentatives d'investissement de ces terrains en ce sens que d'éventuelles révocations les poursuivent constamment en raison de leur situation d'insécurité ou de fait, en dépit du régime foncier de l'immatriculation qui peut être développé en référence à la législation domaniale. Quel que soit ainsi la politique à adopter pour développer la production économique, les différents acteurs de développement devront avoir pour préalable une sécurité foncière.

La prescription acquisitive, la concession domaniale, le bail emphytéotique entre autres, qui permettraient respectivement aux promoteurs d'avoir l'accès définitif à la sécurité foncière, constituent des mesures devant être strictement appliquées afin de motiver davantage l'exploitation et l'investissement. Il en est de même pour le droit de préemption afin que l'occupant s'assure de la possession des terres qu'il a mises en valeur depuis des années, ouvrant ainsi l'accession à la propriété.

La question de la procédure à suivre en matière d'immatriculation ou de demande d'immatriculation aura à être revue et structurée en ce sens qu'elle favorisera l'accès à la terre et à la propriété. La révision portera ainsi sur l'aménagement des textes au contexte actuel de contraintes démographiques et de surfaces exploitables et aménageables. Quant à la structuration, elle sera orientée vers l'ajustement des services administratifs par rapport à une stratégie d'investissement structurant devant favoriser l'installation des investisseurs et des promoteurs économiques.

A cet effet, l'Administration devra mettre en place des compétences administratives territoriales qui serviront d'appui, de contrôle et d'animation en matière foncière pour mieux encadrer les acteurs économiques et les investisseurs sur le plan juridique et de diffuser les informations relatives à cette question foncière, et ce au moyen d'adoption d'une politique d'investissement qui par effet d'entraînement induit à la création d'actifs produits nouveaux.

En ce qui concerne les terrains considérés terres ancestrales où des droits coutumiers continuent de s'exercer, un processus intégré serait souhaitable pour valoriser les structures traditionnelles, en les adaptant aux impératifs de la modernité afin de pouvoir insérer ces terres dans le cadre du régime foncier de l'immatriculation. De telles mesure et démarche permettront la rationalisation de l'accession à la propriété et de pouvoir annihiler les systèmes de métayage et de fermage qui constituent, malgré tout effort de développement, des obstacles à la relance économique.

A propos de ces terres en effet, l'approche préconisée qui est la dotation foncière ou l'octroi de concession domaniale ou autre permis d'exploitation muni de conditionnalités de mise en valeur, serait de mettre en œuvre une démarche intégrée associant l'autorité administrative et l'autorité morale traditionnelle pour faciliter l'accès à la terre, selon les principes de la décentralisation. Cependant, des mesures d'accompagnement doivent être mises en place par l'Administration afin de mieux asseoir la fixation et la motivation des occupants sur les terrains domaniaux.

La sécurité foncière, pour cet effet, aura à s'inspirer des principes de la sécurité des biens et des personnes. Autrement dit, les terrains qui constituent soit des terres ancestrales, soit des terres domaniales, sont des biens mais la propriété devra être régularisée vis-à-vis du régime foncier de l'immatriculation pour sécuriser le propriétaire ou l'occupant qui effectue l'exploitation ou la mise en valeur. Pour ce qui est de la personne occupant un terrain, l'Administration devra procéder à donner un allègement de la procédure d'accès à la propriété afin de conférer une sécurisation de l'investissement.

Par ailleurs, l'acquisition de terrains peut s'effectuer de trois manières que la législation aurait à conforter et à

actualiser en fonction du nouveau contexte économique. Il s'agit en effet de l'acquisition de gré à gré, de l'acquisition sur adjudication et de l'acquisition par voie de concession à titre onéreux ou à titre gratuit. De telles possibilités juridiques ouvrent de manière définitive pour les occupants de terrains, la capacité d'avoir accès à la propriété titrée. Par conséquent, l'accès à la propriété devra se traduire et aboutir à l'immatriculation et au cadastrage pour que la personne qui entreprend la mise en valeur et l'exploitation de façon durable, puisse bénéficier de la sécurité foncière. Or cette sécurité foncière n'est pas uniquement le fait de textes juridiques mais en même temps celui de la mise en place de réajustement structurel administratif et procédural, quant au processus de l'acquisition d'une part, et de l'immatriculation d'autre part. Il paraît essentiel de présenter schématiquement la procédure d'attribution de terres dites domaniales selon les textes en vigueur.

La demande est faite en double exemplaire, muni éventuellement de pièces annexes ; il en est de même pour le plan du terrain en question. Un cautionnement dit provisoire est à verser au service du domaine. Cela introduit la personne demanderesse à une inscription au registre ad hoc au bureau de l'administration territoriale et lui donne le bénéfice d'accès au repérage du plan au service de la topographie. Ensuite, la demande s'inscrit à la publicité à laquelle l'on peut s'attendre à une éventuelle opposition des tiers ou à des demandes concurrentes. Puis, une mission de reconnaissance avec levé de plan est effectuée par la topographie suivie des avis des services intéressés. Et enfin, si tout se passe normalement, le titre sera établi au nom de la personne demanderesse qui procédera au paiement de la provision domaniale.

La procédure d'attribution de terres domaniales est en effet organisée et prévue par les textes relatifs au domaine privé national. La demande susmentionnée en double exemplaire, sur imprimé fourni par l'administration de manière gratuite, est adressée soit au service de la Circonscription du Domaine, soit à la Mairie de la circonscription administrative y afférente. Cependant, à la demande doivent être joints les statuts de constitution pour le cas des sociétés munies des pouvoirs du mandataire ; pour les associations, il faut joindre aux statuts, le récépissé de dépôt de ces derniers à la Mairie.

L'objet de la demande doit être explicite tel par exemple achat ou bail emphytéotique (cas des étrangers). Il en est de même pour le projet d'utilisation du terrain, objet de la demande. Pour des terrains immatriculés ou cadastrés ou en instance d'immatriculation ou de cadastre, il faut fournir le certificat de situation juridique (délivré par le service des domaines). Le plan en question est dressé soit par le demandeur, soit par un géomètre assermenté suivant des échelles organisées par le décret 64-250 du 21 mai 1964. Le cautionnement provisoire est aussi prévu par ce même décret, et dont la date de la quittance forme la date légale de la demande. Ce cautionnement est imputé sur la provision domaniale en cas d'attribution du terrain.

En cas de rejet de la demande, il reste acquis à l'Administration. La demande déposée à la Mairie est enregistrée à sa date de réception sur un registre sous un numéro d'ordre. Si elle est adressée au Service du Domaine, ce dernier procédera au repérage du plan par le service de Topographie et transmet un double à la Mairie. Cette dernière aura à déposer des affichages à propos des terrains demandés pendant un délai de 15 jours. Et s'il y a des oppositions de tiers ou des demandes concurrentes reçues à la Mairie, la commission de reconnaissance émet son avis à ce propos.

En cas de rejet de l'opposition, l'opposant pourra tenter une requête introductive d'instance au Tribunal civil. Cependant, lorsque le délai de 15 jours d'affichage sus-mentionné vient à expiration, la reconnaissance du terrain demandé aura lieu par une commission déterminée par le décret n° 63-256 du 9 mai 1963. Cette commission procédera à l'identification du terrain et à la vérification des indications du plan annexé à la

demande. L'attribution du terrain est une décision souveraine de l'Administration et elle est sanctionnée par l'établissement du titre domanial moyennant versement de la provision domaniale lorsque cette attribution n'est pas de caractère amiable.

Une notification du titre domanial par l'Administration constitue le point de départ des obligations du bénéficiaire du terrain (mise en valeur, paiement des redevances, immatriculation, etc.). Au moyen de cette notification, le service du domaine est appelé à représenter les intérêts de l'Etat en cas de manquement du bénéficiaire à ses obligations inscrites au titre domanial. Si l'acquisition de terrains se trouve limitée, voire même interdite par la loi, le bail emphytéotique est toujours possible, et depuis, afin d'inciter les opérateurs à venir s'installer à Madagascar sans pour autant leur céder les terres, la durée maximale de 50 ans a été prolongée à 99 ans.

### *Opportunités*

La sécurisation foncière est potentiellement cadrée par une panoplie de textes législatifs et réglementaires destinés à être utilisés dans le sens de la sécurisation des investissements à Madagascar. En effet, étant donné que les opportunités d'investissement sont offertes par les terrains du Domaine de l'Etat, les dispositions de la législation domaniale en vigueur se trouvent amplement suffisantes pour asseoir de véritables investissements structurants.

La domanialité de l'espace selon ces textes dont notamment la loi 2005.019 sur les statuts des terres, la loi 2008.013 et la loi 2008.014 sur les domaines privé et public, pourrait être mise en valeur à travers le transfert de propriété et le transfert de gestion en les articulant avec la loi 2003.051 sur la Privatisation notamment pour garantir la sécurisation des investissements dans la mesure où la qualification juridique des statuts fonciers est déterminée en fonction de leur nature, leur destination et leur objet, en procédant pour les terrains du Domaine public lesquels pourraient être soit dévolus aux demandeurs par un transfert de gestion (concession trentenaire, permis d'exploitation, autorisation spéciale d'exploitation), soit après déclassement en Domaine privé, octroyés en toute propriété, alors que les terrains du Domaine privé seraient facilement transférables en toute propriété (dotation foncière aux collectivités décentralisées, concessions domaniales à titre onéreux ou à titre gratuit).

La dotation foncière au profit des collectivités décentralisées se trouve désormais confortée par la loi 2005.019 du 17 octobre 2005 fixant les principes régissant les statuts des terres qui disposent de la gestion décentralisée des terres. En effet, la gouvernance décentralisée instituée par la loi 93.005 portant orientation générale de la décentralisation et la Loi 94.007 définissant les pouvoirs et compétences des collectivités décentralisées ainsi que le Décret 99.952 instituant l'intercommunalité (OPCI), se trouvent renforcées par la Loi 2005.019 qui dispose sur l'existence des terres des collectivités territoriales décentralisées. Autrement dit, ces terres sont délimitées par rapport à celles relevant du domaine de l'Etat et à celles formant les propriétés titrées. En ce sens, les terres non titrées feraient l'objet des opérations d'inventaire, d'établissement de plan local d'occupation foncière, de parcellisation traduite en version papier et numérique et de l'octroi de certificats fonciers.

La création des guichets fonciers par les collectivités communales qui sont de véritables services décentralisés, rentre dans cette mise en œuvre de la gestion de proximité des questions foncières locales et sert de dispositif financier pour rationaliser la fiscalisation locale, d'une part. Elle permet aussi, d'autre part, l'institution d'un système de garantie pour les bénéficiaires d'être éligibles auprès des institutions financières et bancaires dont pour le crédit-bail. Toutefois, ces terrains du Domaine privé pourraient être transférés sous bail ordinaire ou

sous bail emphytéotique dans la mesure où l'Etat juge de garder ses droits de disposition sur ses biens. Autrement dit, des opportunités restent à exploiter en fonction de ces textes en y apportant des aménagements au niveau de la procédure.

A propos des investissements par des sociétés de droit malgache ayant ou non de partenaires étrangers, il est à signifier que la Loi 2007.036 sur les investissements ne prend pas en compte la Loi 2003.028 sur l'accès des étrangers à la propriété immobilière. La loi introduit d'ailleurs une exacerbation flagrante de l'approche juridique en la matière quant à leur applicabilité.

Pour les cas des espaces à statuts particuliers comme les aires protégées instituées par la Loi 2001.05 et les sites de gestion locale sécurisée des ressources naturelles par la Loi 96.025, le renvoi fait par la Loi 2005.019 nécessite un renforcement et une réactualisation de celles-là, notamment quand il s'agit des espaces relevant du domaine public naturel et du domaine privé affecté et mis sous la gestion d'organismes publics ou privés en charge de services publics environnementaux. Cette remarque consiste à concilier les mesures de conservation des écosystèmes naturels et leur valorisation avec les impératifs de droit foncier et domanial selon les modalités de gestion publique des ressources naturelles et la gestion contractualisée et privée des services écologiques.

### ***Problématiques***

#### ***✓ Non applicabilité des diverses dispositions législatives et réglementaires***

Globalement, les contraintes du droit foncier formant également un ensemble de problématiques à Madagascar, demeurent la non applicabilité des différentes dispositions législatives et réglementaires de l'arsenal juridique existant suffisamment étoffé et élaboré. La procédure s'en caractérise par sa lourdeur, sa complexité et son coût extrêmement onéreux. La question est de savoir laquelle de la politique ou de la législation mérite d'être repensée ou révisée car l'inventaire sus établi montre à quel point le conflit ne peut exister qu'au niveau de leur mise en cohérence et de leur application pour promouvoir et sécuriser les investissements agricoles et agroindustriels.

En dehors des propriétés individuelles immatriculées, les contraintes à résoudre se situent sur les modalités d'occupation des terrains du Domaine public et du Domaine privé, et sur les modalités d'accès à la propriété sur ces terrains à des fins d'investissement et d'exploitation. Etant donné que la grande majorité des terres en particulier et de l'espace en général, rentre dans la domanialité foncière, la promotion et la sécurisation des investissements requièrent la sécurisation foncière des exploitants.

#### ***✓ Risque de duplication et de pléthore de textes***

D'emblée, il faut dire que le décret portant sécurisation foncière relative et la loi sur l'accès des étrangers à la propriété foncière, ne constituent pas des surenchères juridiques s'apparentant à des textes non applicables de par leur caractère inefficace et non opérationnel dans la mesure où ils mésestiment et n'ont pas pris en considération des dimensions anthropologiques de l'espace à Madagascar. En d'autres termes, ces textes ne contribuent pas à la sécurisation foncière des investissements au risque de pléthoriser ce qui existe et d'exacerber leur non clarification actuelle. D'autres textes suffisent à assumer et à garantir cette nécessité impérative pour la relance économique.

Le constat global des contraintes présente une longue et lourde procédure d'accès à la propriété dont les indicateurs sont la faible capacité de délivrance de titres, la rareté d'enregistrement des mutations de titres, les coûts fortement onéreux des opérations cadastrales, la faiblesse des capacités institutionnelles et matérielles des services déconcentrés du Domaine. Ces contraintes ne peuvent qu'entraîner l'insécurité foncière généralisée en

zones rurales, induisant des réticences locales à l'investissement privé et l'exacerbation des conflits fonciers due notamment à la raréfaction des ressources productives et exploitables, elle-même engendrée par les difficultés d'accès aux intrants en crédits et aux technologies. En outre, la confrontation entre le légal et le légitime, faute d'une approche anthropo-juridique dans le processus de juridisation des modalités d'accès à la propriété et à la gestion limitant les possibilités d'allègement des procédures, constitue un des facteurs de blocage et de stagnation de la sécurisation foncière.

✓ *Impacts de la non effectivité des transferts de compétences aux collectivités locales sur la sécurité foncière*

La non effectivité des transferts des compétences aux collectivités décentralisées et la faiblesse de capacités institutionnelles et logistiques des services déconcentrés, accentuent l'état d'insécurité foncière et la généralisent. La centralisation du système domanial et foncier ne peut qu'ignorer l'exercice des droits de jouissance et réduire le droit d'exploitation à l'exercice de droit possessif dépourvu de sécurité de l'occupation et de la mise en valeur. Les conséquences économiques se traduisent par des externalités négatives sur le plan financier tant pour l'Etat sur le plan fiscal et pour les exploitants en termes de revenus.

Cet handicap dans le processus de décentralisation ne peut que démunir les Collectivités locales d'une cartographie claire et à des occupations de l'espace et de l'exercice des droits tant usufruitaires que de propriété, vouant ces dernières à ne pas avoir accès à la fiscalité locale et à être tributaire des dotations financières classiques allouées par la loi des finances. Juridiquement, les contraintes à lever sont répondues et prescrites par la nouvelle législation foncière existante moyennant la simplification par la gestion décentralisée de la procédure d'immatriculation foncière pour réduire la longueur, la complexité et le coût onéreux y afférents.

La non clarification des textes légaux, de leur articulation et la complexité des procédures et des modalités d'accès à la terre demeurent des facteurs de blocage et insécurisent les investissements privés en ce qui concerne notamment les programmes et les projets initiés par des acteurs et des opérateurs exogènes aux localités concernées en engendrant la perte de crédibilité de l'Etat, voire du Droit en matière foncière et multipliant le risque de corruption et de spéculations foncières.

Plus précisément, les contraintes sont les suivantes :

- Application des textes légaux

Madagascar dispose d'un arsenal juridique fort et suffisamment étoffé en matière foncière. Pourtant, dans la pratique, comme tous les autres textes de lois malgaches, les dispositions législatives et réglementaires en la matière demeurent inapplicables.

- Contraintes relatives à la propriété foncière

Les investisseurs disposent de deux manières d'accéder à la propriété foncière à Madagascar : soit par le biais d'un bail emphytéotique, soit par l'acquisition de terrains. De l'une et de l'autre surgissent des contraintes tant à l'endroit des preneurs que sont les investisseurs eux-mêmes, qu'envers les propriétaires.

o Du côté des investisseurs

Au lendemain de l'indépendance, l'accès au foncier à Madagascar se trouvait limité, voire même suspendu, surtout à l'endroit des étrangers. Diverses lois ont été prises afin d'harmoniser et de régulariser l'appropriation foncière à Madagascar. Il a fallu attendre l'article 11 nouveau de la Loi n° 62-006 modifiée par la Loi 95-020 fixant l'organisation et le contrôle de l'immigration, ainsi que la Loi n° 2003-028 pour que l'accès au foncier soit libéralisé à l'égard des étrangers et partant à l'endroit des investisseurs. L'accession à la propriété foncière à partir des textes et lois en vigueur est réelle. Pourtant, dans la pratique, les investisseurs rencontrent des



contraintes qui les découragent parfois à œuvrer dans le pays. Les contraintes sont présentées ci-après :

\* Conditionnalités sévères et strictes

L'exigence légale d'un plan et d'un programme d'investissement crédible accompagné d'un apport minimum dissuasif de 500 000US\$ (aux environs de un milliard d'Ariary), pour pouvoir acquérir la propriété d'une superficie variant entre 5 000 m<sup>2</sup> et 25 000 m<sup>2</sup>, pourra s'avérer, aux yeux des investisseurs, être une condition trop onéreuse, pouvant les faire reculer.

\* Limites des secteurs d'activité et des superficies pouvant être acquises

L'offre légale d'acquisition de terrains par les investisseurs ne concerne que les secteurs bancaire, immobilier, industriel et touristique. Les grands périmètres de production agro-pastorale et agro-industrielle, par contre, n'entrent pas dans les secteurs cités ci-dessus. Ainsi, les investisseurs ne peuvent œuvrer que dans ces domaines. De même, les superficies pouvant être acquises par les investisseurs sont limitées en fonction desdits secteurs d'activité. Néanmoins, des dérogations peuvent être accordées suivant l'importance de l'investissement en devises.

\* Lourdeur et rigidité administratives

La lenteur administrative en matière de délivrance, d'enregistrement et de mutation de titres, fait partie des obstacles à la venue des investisseurs à Madagascar. En outre, le système foncier malgache souffre de la présence de divers blocages administratifs tels que les coûts très élevés des opérations d'immatriculation, et la complexité de la procédure y afférente.

Des solutions ont été fournies pour remédier à de tels problèmes, entre autres : la création du Guichet Unique pour l'instruction des demandes de Bail Emphytéotique (GUBE) et du Guichet Unique des Investissements et de Développement des Entreprises qui offrent une simplification des procédures administratives. Pourtant, malgré de telles initiatives, il n'est toujours pas évident d'obtenir les papiers nécessaires en temps voulu : il faut trois jours pour acquérir les différents documents, cinq jours pour l'obtention du visa de l'investisseur, trois jours pour le permis de travail d'un étranger, 60 jours pour l'instruction sur l'acquisition de terrain avant de pouvoir démarrer réellement l'entreprise.

\* Madagascar : un pays à risques

Madagascar, comme la majeure partie des pays du continent africain, continue de figurer dans la liste des pays à risques par les organismes internationaux en matière de sécurité des investissements. En fait, il y a trop de risques aux investisseurs à œuvrer dans un tel pays, parmi lesquels on peut citer en premier lieu, les risques de non transfert au cas où les autorités malgaches apporteraient des restrictions en matière de rapatriement des dividendes ; ensuite, les risques contre la nationalisation ou contre les mesures législatives faisant perdre les droits des investisseurs privés. Puis, les risques de dénonciation des contrats conclus avec l'Etat Malgache auxquels les investisseurs n'ont aucune voie de recours ; et bien d'autres qui mettent en cause la sécurité des investissements. Enfin, sur le plan politique, les incertitudes pesant sur la stabilité politique font reculer les investisseurs.

\* Inaccessibilité de terrains

Malgré la pluralité des terrains non exploités à Madagascar, les investisseurs ont du mal à trouver les fonds

de terrains qui conviennent à la nature de leurs activités. Les terres à vocation industrielle sont difficiles à trouver, et nécessitent des grands travaux d'aménagements, ce qui décourage, en fait, les investisseurs.

\* Inexistence de recours

La procédure n'est pas exempte de risque pour les investisseurs. L'autorisation d'acquisition est délivrée par une entité étatique (soit par arrêté interministériel, soit par décret du Premier Ministre, soit par le Président de la République). Il est fort probable que, pendant la procédure d'acquisition de biens immobiliers, les requérants ont pu communiquer des informations et renseignements confidentiels sur leur plan d'activité auxquels l'Etat Malgache n'est tenu à l'obligation de non divulgation de secrets, ce qui leur fait courir un risque en ce sens qu'en cas de refus d'autorisation, les investisseurs ne disposent d'aucune forme de recours, ni d'aucun moyen d'action à l'encontre de l'Etat Malgache.

o A l'égard des propriétaires

Les propriétaires hésitent à céder leurs terrains aux investisseurs pour les raisons qui suivent.

\* La valeur sentimentale et morale des terres :

En pratique, la plupart des propriétés foncières appartenaient aux ancêtres et les occupants n'en sont que les héritiers. Les Malgaches sont plus que liés à la terre des ancêtres qu'elle tient à leur égard une valeur sentimentale et morale. Dans la tradition malgache, céder des terres à des étrangers constitue un crime impardonnable, synonyme de haute trahison.

\* Risques et lésions

Céder ou louer les terres aux grands investisseurs fait courir beaucoup de risques tant envers les propriétaires qu'à l'égard des propriétés voisines. Ceux-ci, conscients de ces risques reculent devant l'offre d'accession des investisseurs à leurs propriétés.

D'une part, en matière de bail emphytéotique, les propriétaires pourront se sentir lésés en ce sens que l'accession des investisseurs à leurs terres leur causera une perte de « liquidité » de leur bien, en ce sens que la location de très longue durée fait perdre l'opportunité de vendre pour longtemps leur propriété au cas où leur locataire respecte ses engagements. De même, l'accès des étrangers à la propriété foncière risque tôt ou tard d'aboutir à des appropriations excessives des terres arables ou riches en minerais. D'autre part, les travaux d'aménagement des grands investisseurs risquent d'enclaver les propriétés voisines et des contestations peuvent être manifestées par leurs propriétaires, ainsi, faisant obstacle à leur cession aux investisseurs.

## **L'analyse des textes sectoriels**

L'analyse porte essentiellement sur l'évolution des réglementations, secteur par secteur, ayant pu influencer sur le développement au niveau du territoire rural d'une part, et l'analyse de l'implication du foncier dans les différentes réglementations sectorielles, d'autre part.

### **L'analyse des textes secteur par secteur**

Ce paragraphe tend à analyser, l'évolution selon les époques marquantes de la vie de la nation, de la réglementation adoptée secteur par secteur et selon les grandes orientations politiques du législateur. Ainsi, seront analysées successivement :

- la législation à l'époque de la royauté,

- la législation à l'époque de la colonisation,
- la législation à l'époque de l'indépendance.

### ***La législation à l'époque de la royauté***

Pendant la royauté, du temps du roi Andrianampoinimerina, seul le « kabary » constituait le moyen de communiquer aux populations les directives royales qui tiennent lieu de lois et règlements.

Le roi transmettait ainsi à ses administrés ses directives sur la gestion foncière en leur apprenant que toutes les terres lui appartiennent, ce qui constituait déjà une affirmation de la domanialité des terres, et la gestion forestière en interdisant les feux de forêts.

Le Code des 305 articles promulgué le 29 mars 1881 édictait aussi des commandements quant à la gestion forestière (article 101 à 106) et des directives sur le foncier (art. 218 et 223).

On peut avancer qu'il y avait déjà un souci de cohérence en disposant dans un même texte des sujets afférents à des secteurs différents. Mais compte tenu du fait que les interdictions de faire des feux de forêts n'étaient pas suivies, l'on se pose la question de l'efficacité des dispositions. Est-ce dû au fait de l'illettrisme de l'époque ou à un manque de suivi dans l'application des textes ?

Par contre, la loi du 9 mars 1896, instituant les services fonciers (Domaines et Topographie) a été suivie en partie puisque les services en charge du foncier continuent de fonctionner jusqu'à maintenant avec plus ou moins d'efficacité.

### ***La législation à l'époque coloniale***

#### ***De la législation foncière***

Pendant la période coloniale, les différents textes appliqués à Madagascar étaient la transposition des lois métropolitaines, et des décrets étaient pris pour leur application dans la colonie.

C'est ainsi que les réglementations les plus importantes appliquées à Madagascar en matière foncière, relevaient de la gestion de la propriété individuelle (décret du 4 février 1911), le décret du 28 septembre 1926 sur les domaines et le décret du 25 août 1929 sur le cadastre indigène.

#### ***✓ Le décret du 4 février 1911 réorganisant le régime de la propriété foncière à Madagascar***

Ce décret a pour but d'assurer aux propriétaires la garantie des droits de propriété et droits réels qu'ils possèdent sur les propriétés immatriculées en leur nom. Les droits de propriété, inscrits sur les livres fonciers sont garantis par l'Etat et sont irrévocables et inattaquables. La procédure a perduré jusqu'à l'avènement de l'indépendance et les grandes lignes, sinon la totalité des dispositifs ont été reprises dans l'Ordonnance n° 60-141 du 3 octobre 1960.

#### ***✓ Le décret du 28 septembre 1926 régleme le Domaine à Madagascar***

Ce décret organise la gestion des terres domaniales à Madagascar. Il annonce dans son article 29 la présomption de domanialité de tous les terrains non bâtis ni enclos et qui ne sont pas immatriculés.

Il attribue aux indigènes un droit de jouissance sur les terrains qu'ils ont mis en valeur d'une manière effective et continue.

Ce décret institue la mise en place des périmètres de colonisation et des réserves indigènes. Des concessions sont attribuées aux colons assez facilement, sous condition de mise en valeur, pour leur permettre de satisfaire les demandes des industries métropolitaines.

Cependant, en raison de la récession économique due à la crise de 1929 en Europe et la guerre de 1939, les

productions n'ont pas trouvé acquéreur et les exploitations commençaient à décliner. Les colons délaissèrent leurs terres et les laissèrent même à l'abandon. Toutefois, en raison du caractère définitif des droits des colons inscrits sur les livres fonciers, leurs propriétés sont intouchables et constituent un gros problème à résoudre actuellement.

✓ *Le décret du 25 août 1929 sur le cadastre indigène*

Le « cadastre indigène » de Madagascar a été créé par le décret du 25 août 1929. L'administration coloniale a pris cette initiative pour « calmer » l'agitation considérable qui se manifesta dans l'opinion malgache après la publication du 28 septembre 1926 sur le domaine de confirmer la présomption de domanialité des terres non titrées et la non validité des témoignages oraux.

Pour calmer l'opinion publique suite à une violente campagne des nationalistes orchestrée par Ralaimongo et Ravoahangy dans les colonnes du journal « l'Opinion » de Dussac, l'administration coloniale a pris l'initiative d'instituer le cadastre indigène.

Le cadastre indigène s'appliquait aux seules terres des Malgaches soumis au statut de l'indigénat à l'exclusion des citoyens français, quel que soit leur origine, qui devaient recourir à la procédure d'immatriculation.

Les caractéristiques juridiques du cadastre indigène sont :

- Les terres cadastrées sont soumises aux règles du droit malgache écrit ou coutumier et non à celles du code civil français,
- Les terres cadastrées sont grevées d'inaliénabilité et d'insaisissabilité pendant trente (30) ans.

L'avantage de ce cadastre est de doter les paysans d'un titre « définitif et inattaquable ».

*De la législation forestière*

Pendant cette même période coloniale, en matière forestière, il était fait application des réglementations métropolitaines.

L'on a constaté la dégradation de plus en plus forte de l'écosystème et pour y mettre un frein, l'administration coloniale a pris le décret du 25 janvier 1930.

Ce décret ne fera référence aux contextes locaux, coutumes et autres modes traditionnels de gestion, que par des rapprochements au Code des 305 articles (protection contre les feux, défrichements et emplois des bois) qui donne au texte une nette orientation pour une stricte protection des forêts.

En réorganisant le régime forestier à Madagascar, ce décret constitue le véritable acte fondateur de la politique forestière malgache. Il affirme en son article n°1 que « les forêts dépendant du domaine de l'Etat de la colonie, des communes et autres établissements publics sont inaliénables et imprescriptibles ».

Le texte a la caractéristique d'être :

- spécifique : car son contenu ne concerne que la forêt (bois, autres produits issus de la forêt et droits d'usage) et présente un caractère inaliénable et imprescriptible ;
- exclusif : dans le sens où il énonce une succession d'interdits, qui semblent plutôt vague et ambigus sans préciser en conséquence ce qui est autorisé ;
- répressif : il y a beaucoup d'interdictions assez floues sauf pour les feux mais aussi beaucoup d'obligations.

Le problème récurrent des services forestiers pendant cette période coloniale est l'insuffisance des effectifs, d'où beaucoup de difficultés pour faire respecter les textes.

Il faut remarquer que déjà à cette époque, il n'y avait aucune mesure commune entre le foncier et les

forestiers. On parle de forêt inaliénable et imprescriptible mais non du droit du sol sur lequel ces forêts sont plantées. La notion de droit foncier n'est pas envisagée dans le droit forestier durant la période coloniale.

#### *De la législation sur le développement rural*

Pendant la période coloniale, le développement rural était intimement lié à la politique foncière. En effet, les politiques pour développer le monde rural étaient focalisées sur la facilitation d'octroi des terres aux colons.

A propos des périmètres de colonisation et des réserves indigènes, l'attention est attirée par le fait que certains Gouverneurs généraux comme Augagneur, Picquié ou Guyon ont sincèrement cherché à protéger les paysans et éleveurs de la Grande Ile, et ce par souci d'équité. Jusqu'à la première guerre mondiale, les notions de périmètres de colonisation et de réserves indigènes ne sont pas liées. Pour attirer les capitaux métropolitains, Gallieni a mis tout en œuvre pour trouver des périmètres de colonisation. Les terres sont alors distribuées à des sociétés et des colons venant de la Réunion (installation dans la région de la Sakay par exemple), de Maurice ou de la métropole. Les réserves sont créées afin de soustraire des terres à l'appétit des colons comme c'est le cas de Marovoay. Les réserves indigènes se multiplient. Nosy-Be sert de modèle et la région du lac Alaotra devient zone pilote. Par la suite, la question agraire exige dans toutes les régions de l'Ouest des aménagements souvent précipités par l'action des nationalistes comme relevée plus haut.

On met en place « la politique d'association » qui consiste à faire juxtaposer les réserves indigènes et les périmètres de colonisation, les réserves étant devenues des réservoirs de main d'œuvre.

Il n'y a pas eu d'adoption de textes spécifiques pour le développement rural pendant cette période à part les textes sur la gestion foncière.

#### *La législation à l'époque de l'indépendance*

La période étudiée s'écoule de l'accession à l'indépendance jusqu'aux années 2008.

##### *Quelques repères historiques*

Sous la présidence de Philibert Tsiranana (1959-1972), les Français continuent à exercer une domination sur l'administration et l'armée de la nouvelle république, ainsi que sur les activités économiques et la vie culturelle.

Dans le domaine de la construction législative, les actions dominantes sont la malgachisation des textes hérités de la colonisation.

En 1972 cependant, la révolte des étudiants, massivement appuyée par les lycéens et le monde ouvrier de la province de Tananarive, aboutit à la chute du régime. Le général Ramanantsoa, chef de l'état-major se voit confier par la rue les rênes du pouvoir. Mais celui-ci ne réussit pas à affermir son autorité et, confronté à l'aggravation des troubles et au risque d'éclatement du pays, préfère se retirer au début de 1975 en abandonnant le pouvoir aux mains du colonel Ratsimandrava, qui est assassiné au bout d'une semaine. Au terme enfin d'une instabilité de plusieurs mois, une conjuration militaire place à la tête de l'État le capitaine de corvette Didier Ratsiraka, qui était chargé du ministère des Affaires Etrangères sous le gouvernement de Ramanantsoa.

Dès son accès au pouvoir, Ratsiraka proclame sa volonté d'instaurer un régime « révolutionnaire », proche du « bloc socialiste », sous l'égide d'une Deuxième République, la République Démocratique de Madagascar. De nombreux secteurs de l'économie sont ainsi nationalisés et un parti unique, l'AREMA (Avant-garde de la Révolution Malgache) domine toute la vie politique. Découragés, les investisseurs se retirent, entraînant une dégradation rapide de l'activité économique et une aggravation de la paupérisation. Des troubles, chaque fois durement réprimés éclatent alors un peu partout, achevant de démoraliser la population. Au bout d'une quinzaine

d'années de ce régime, Madagascar se retrouve parmi les pays les plus pauvres de la planète.

La résistance au régime ne devient véritablement efficace qu'au début des années 90. La manifestation du 10 août 1991 est durement réprimée, et sous l'impulsion du mouvement « Hery Velona » (Forces Vives) qui réussit à faire tomber Ratsiraka, le 19 décembre 1991 voit la formation d'un gouvernement de transition.

Une nouvelle constitution est adoptée par référendum le 19 août 1992.

Albert Zafy est élu nouveau président de la IIIème République et est investi le 27 mai 1993. Il procède aussitôt à une libéralisation forcée de toutes les institutions. Mais la situation, au lieu de s'améliorer, se dégrade encore davantage. Les investisseurs boudent Madagascar, d'autant que le pouvoir même est paralysé par les intrigues entre les clans rivaux dominant le Parlement, sur fond de corruption généralisée. Tout ceci aboutit à la destitution de Zafy par la Haute Cour Constitutionnelle (HCC) le 5 septembre 1996, la gestion du pouvoir étant confiée en intérim au Premier Ministre Norbert Ratsirahonana.

La nouvelle élection présidentielle qui se termine le 31 janvier 1997 consacre le retour de Didier Ratsiraka au pouvoir pour cinq ans. En 1998, celui-ci organise un référendum renforçant le pouvoir présidentiel tout en procédant à la mise en place des « provinces autonomes » qui demeurent en fait sous son contrôle direct.

Le résultat de l'élection de décembre 2001 est contesté entre Didier Ratsiraka et Marc Ravalomanana, maire d'Antananarivo. Marc Ravalomanana devient président à l'issue d'une crise politique qui dure tout le premier semestre 2002. Didier Ratsiraka quitte Madagascar en juillet 2002 pour la France et l'élection de Marc Ravalomanana est reconnue par les États-Unis et la France.

Après avoir lancé la reconstruction des routes et d'une partie des infrastructures du pays, Marc Ravalomanana est réélu lors de l'élection du 3 décembre 2006 en gagnant au premier tour avec la majorité absolue devant 13 autres prétendants, et est de nouveau investi président de la République de Madagascar pour un nouveau mandat de 5 ans. Il appelle encore une fois les Malgaches aux urnes le 4 avril 2007 pour un référendum ayant pour objet principal la suppression des six « provinces autonomes » et l'instauration des « régions » au nombre de 22 et la suppression du caractère laïc de l'Etat malagasy.

Le régime Ravalomanana mène un bras de fer avec la commune urbaine d'Antananarivo dirigé par le maire de la capitale Andry Rajoelina, par la confiscation des recettes de la commune par le trésor, le retrait de la gestion de l'assainissement de la capitale. La goutte d'eau qui a fait déborder le vase est la fermeture de la station de télévision du maire.

À partir de janvier 2009, une crise politique entre le maire de la capitale Andry Rajoelina et le président Marc Ravalomanana fait une centaine de victimes.

Il est instauré à Madagascar un régime de transition.

#### *De la législation foncière*

A partir des années 1960 à l'accession à l'indépendance, c'est la période de l'adoption des lois et règlements pour gérer la nation. Les anciens textes issus de la colonisation sont reconduits avec des adaptations à la nouvelle donne politique qu'est l'indépendance.

#### ✓ *La Loi n° 60-004 du 15 février 1960 relative au domaine privé national*

C'est une des premières lois adoptées pendant la période de l'indépendance. Les idées générales véhiculées par la loi n'ont pas beaucoup changé bien qu'elle ait subi des modifications entre autres l'Ordonnance n° 62-047 du 20 septembre 1962, la Loi n° 64-026 du 11 décembre 1964, la Loi n° 67-029 du 18 décembre 1967, l'Ordonnance n° 72-031 du 18 septembre 1972.

L'article 11 de la Loi n° 60-004 du 15 février 1960 reprend le principe de la présomption de domanialité du décret du 28 septembre 1926.

Par l'article 18 ainsi que l'article 26, la loi consacre le droit de propriété individuelle par suite d'une occupation de longue durée, dix ans pour les terrains ruraux et dix ans à partir de la promulgation de la loi, c'est-à-dire dix ans avant 1950, pour les terrains urbains assortis d'une mise en valeur personnelle, effective, sérieuse et durable.

Il est confirmé par l'article 45 de la loi, l'obligation de mise en valeur pour toutes les cessions de terrains domaniaux quel qu'en soit le mode de cession. De plus, cet article 45 a fixé la durée du bail emphytéotique entre plus de dix-huit (18) ans et jusqu'à cinquante (50) ans.

La mise en valeur exigée par l'article 46 doit être conforme aux plans de production et à l'orientation générale de l'économie (modification apportée par l'Ordonnance n° 62-047 du 20 septembre 1962).

La loi attribue également à titre gratuit pour une certaine catégorie de personnes des terrains ruraux à usage agricole :

- les anciens combattants titulaires de la carte,
- les jeunes gens ayant accompli le service civique,
- les anciens élèves des écoles d'agriculture, et à titre de première installation,
- les jeunes ménages.

Cette liste de bénéficiaires a été modifiée par l'ordonnance n° 72-031 du 18 septembre 1972. Ainsi pourront bénéficier de la cession gratuite :

- les anciens militaires,
- les jeunes gens ayant accompli le service civique,
- les anciens élèves des écoles d'agriculture, et à titre de première installation,
- Les jeunes ménages.

L'idée du législateur en édictant cette disposition est de faire revenir les jeunes en milieu rural.

Il est à remarquer que les terrains, objets de cette cession, en plus de l'obligation de mise en valeur, sont frappés des clauses d'incessibilité et d'inaliénabilité pendant une période de dix (10) ans après l'obtention du titre définitif.

L'ordonnance n° 62-047 du 20 septembre 1962, modificative de la loi, institue la procédure collective de constatation du droit de propriété, dite immatriculation collective ou « cadastre ». Le nouvel article 77 détermine les différentes phases de la procédure :

- les opérations de délimitation d'ensemble,
- la consécration des droits de propriété,
- l'établissement des titres de propriété et leur conservation.

L'article 78 confirme que les autres secteurs comme le domaine forestier et les mines restent régis par leur propre réglementation respective.

✓ *L'ordonnance n° 60-146 du 3 octobre 1960*

L'Ordonnance n° 60-146 du 3 octobre 1960 a été adoptée en dehors des sessions parlementaires en matière de réglementation sur l'immatriculation.

Cette ordonnance admet pour base le décret du 4 février 1911, et réaffirme son inspiration de l'ACT TORRENS en posant le principe de la force absolue des énonciations du livre foncier à l'égard des tiers.

Cependant, des assouplissements par rapport au décret 1911 ont été apportés de manière à instaurer une législation foncière unique à Madagascar.

L'article 82 accepte l'admission de la prescription acquisitive comme mode d'accession à la propriété, et ce pour régulariser des situations inextricables comme les partages familiaux, les mutations par décès très anciens et concrétisées par des occupations de fait incontestées, mais impossibles à consacrer. Il est précisé cependant que ce mode d'accession par prescription doit être au préalable constaté en justice.

Tout comme la loi précédente sur les domaines, cette ordonnance a subi plusieurs modifications telles celles de l'Ordonnance n° 62-036 du 19 septembre 1962, l'Ordonnance n° 66-022 du 19 décembre 1966, l'Ordonnance n°74-034 du 10 décembre 1974, entre autres modifications, explicite la procédure de l'immatriculation collective autrement dit la procédure du nouveau cadastre déjà annoncée dans la Loi n° 60-004 du 15 février 1960 modifiée par l'Ordonnance n° 62-047 du 20 septembre 1962 et qui reprend la procédure instituée par le décret du 25 août 1929 sur le cadastre indigène. Les innovations apportées par la nouvelle procédure se situent au niveau de la phase dite administrative qui fait enregistrer tout de suite sur le livre foncier les droits de propriété consacrés par le Tribunal Terrier d'une part, et la levée des charges d'inaliénabilité et d'insaisissabilité résultant du décret du 25 août 1929 grevant les parcelles cadastrées d'autre part. La modification apportée par l'Ordonnance n° 90-028 du 19 décembre 1990 dispose que la procédure de cette immatriculation collective est gratuite jusqu'à la date de l'établissement du titre.

Pendant cette période socialiste, le foncier n'a pas beaucoup évolué en matière de législation. Cependant, se rendant compte de la recrudescence des occupations illicites exercées sur les parties du domaine privé aussi bien en milieu urbain qu'en milieu rural, sur les berges des cours d'eau et le long des zones des pas géométriques - il est même arrivé que les terrains privés que l'Etat envisage d'acquérir sont déjà occupés illicitement - aussi, pour dissuader les squatters, l'Ordonnance n°83-030 du 27 décembre 1983 tendant à renforcer la protection, la sauvegarde et la conservation du domaine privé national et du domaine public a été adoptée.

L'ordonnance énonce les interdictions à effectuer sur les biens du domaine privé et le domaine public, ainsi que sur les terrains privés en cours d'acquisition par l'Etat. Elle institue une commission administrative habilitée à constater et dresser des procès-verbaux à l'encontre des occupants illicites. Des décisions d'expulsion, sous forme d'arrêtés, sont alors prises. Les occupants ne peuvent en aucun cas prétendre à indemnisation.

En 2003, Madagascar est choisie pour la mise en œuvre du Programme d'Ajustement Structurel (PAS) imposé par le Fonds Monétaire International (FMI), qui préconise entre autres mesures la libéralisation de l'accès à la terre. De tout temps en effet l'accès à la terre pour les étrangers a toujours été réglementé.

L'article 11 de la Loi n° 62-006 du 6 juin 1962 dans sa rédaction d'origine soumettait l'acquisition de bien immobilier par tout étranger à l'obtention d'une autorisation délivrée par le ministère de l'intérieur.

Pendant la période « socialiste » la Loi n° 95-020 du 27 novembre 1995 modifiait cet article par les dispositions suivantes :

- l'acquisition à quelque titre que ce soit, de biens immobiliers est interdite aux étrangers ;
- les étrangers peuvent toutefois contracter un bail emphytéotique n'excédant pas une durée de 50 ans renouvelable en cas de besoin.

Avec l'application du Programme d'Ajustement Structurel, ce même article a été modifié une nouvelle fois par la loi n° 2003-028 du 27 août 2003, modifiant et complétant certaines dispositions de la Loi n° 62-006 du 06 juin 1962 fixant l'organisation et le contrôle de l'immigration, modifiée par la Loi n° 95-020 du 27 novembre



1995 qui stipule : « Les dispositions de l'article 11 de la loi n°62-006 du 06 juin 1962 fixant l'organisation et le contrôle de l'immigration, modifiée par la Loi n°95-020 du 27 novembre 1995, sont modifiées et complétées comme suit :

- Article 11. Tout étranger peut être autorisé à acquérir des biens immobiliers sur présentation d'un programme d'investissements. L'autorisation est accordée par un organisme et/ou en Conseil du Gouvernement et/ou en Conseil des Ministres dans les conditions et modalités fixées par décrets pris en Conseil du Gouvernement.
- Article 11 bis. La non-réalisation du programme d'investissements du fait de l'acquéreur dans les conditions et délais impartis par l'autorisation entraîne la déchéance systématique du droit de propriété qui est prononcée par l'autorité ayant délivré l'autorisation.... ».

Actuellement, l'accession des étrangers est réglementée par la Loi n° 2007-036 du 14 janvier 2008 sur les investissements à Madagascar. Cette loi préconise toujours l'obtention d'une autorisation auprès d'une structure dénommée *Economic Development Board of Madagascar* (EDBM) pour pouvoir acquérir un terrain et ce, pour les sociétés de droit malgache mais sous contrôle d'étrangers ou d'organismes dépendant eux-mêmes d'étrangers dans les conditions définies par la loi. De plus, les biens immobiliers acquis doivent être affectés exclusivement et de façon continue à l'exercice d'une activité commerciale, notamment industrielle, touristique ou de service ou d'une activité agricole ou halieutique. L'activité commerciale ne peut consister dans l'acquisition de l'immeuble en vue de sa revente, en l'état ou après réalisation d'aménagements ou de constructions.

L'année 2005 a vu le début de la réforme foncière. Un comité technique de préparation a été institué pour préparer et concevoir la réforme foncière et dont les travaux ont abouti par l'adoption par le Gouvernement de la Lettre de Politique Foncière qui a défini les grands axes de la réforme foncière dont :

- la modernisation des services fonciers,
- la décentralisation de la gestion foncière,
- la rénovation de la législation foncière,
- la mise en place d'un plan national de formation aux métiers du foncier.

Un Comité de révision des textes fonciers a été mis en place et de nouvelles réglementations sont adoptées, soit pour apporter des innovations ou des mises à jour des anciennes lois pour les adapter au contexte de la réforme, soit carrément de lois nouvelles pour régir de nouvelles situations telles les propriétés foncières non titrées.

✓ ***La Loi n° 2005-019 du 17 octobre 2005 sur les statuts des terres***

Cette loi, nouvellement créée, distingue trois catégories de terres existantes à Madagascar :

- 1ère catégorie : Les terres du Domaine de l'Etat se subdivisant en :
  - o Domaine privé,
  - o Domaine public.
- 2ème catégorie : Les propriétés privées se subdivisant en :
  - o Propriétés foncières privées non titrées,
  - o Propriétés foncières privées titrées.
- 3ème catégorie : Les terres à statuts particuliers.

Les terres de cette dernière catégorie sont régies par des textes spécifiques à leurs régimes respectifs. Ce sont par exemple :

- les terrains constitutifs de zones réservées à des activités d'investissement,

- des terrains qui relèvent de l'application de la législation relative aux aires protégées,
- des terrains qui sont définis comme relevant de l'application du droit forestier.

Dans la même loi, une nouvelle catégorie de terre a été définie : celle des propriétés privées non titrées. Ce sont des terres occupées et mises en valeur depuis des générations mais dont le droit de propriété des occupants n'a pas été reconnu.

Cette reconnaissance d'un droit de propriété privée non titrée est la conséquence de l'abandon par la loi du principe de la présomption de domanialité. En ne reconnaissant plus cette présomption de domanialité, la loi reconnaît le droit de propriété de l'occupant par l'institution d'un service administratif auprès de la collectivité décentralisée de base qui est actuellement la commune.

Ce service administratif va gérer la procédure aux fins de reconnaissance du droit de propriété sur les parcelles occupées mais ne faisant pas encore l'objet d'un titre foncier.

✓ ***La Loi n° 2006-031 du 24 novembre 2006 fixant le régime juridique de la propriété foncière privée non titrée ainsi que son Décret d'application n°2007-1109 du 18 décembre 2007.***

Cette loi est la concrétisation des dispositions énoncées dans la loi sur le statut des terres. C'est également une loi nouvellement créée. Elle attribue la gestion des propriétés non titrées mais occupées au service administratif de la Commune qui est le guichet foncier.

Le guichet foncier instruit les demandes déposées par les occupants et délivre après une procédure publique et contradictoire, un document appelé certificat foncier signé par le Maire.

Ce certificat foncier, constitue, jusqu'à l'admission de la preuve contraire, la preuve du droit de propriété de son titulaire. De ce fait, le propriétaire peut effectuer tous les actes et contrats nécessitant la preuve de son droit.

Le propriétaire a la possibilité de transformer son certificat foncier en titre foncier d'immatriculation par une procédure définie dans la loi et son décret d'application.

A l'instar des terrains, objets de titre foncier, aucun droit ne peut être opposé au tiers s'il n'est inscrit sur le registre parcellaire et le certificat foncier.

✓ ***La Loi n° 2008-013 du 23 juillet 2008 fixant le régime juridique du Domaine Public ainsi que son décret d'application***

L'innovation principale apportée par la loi sur le domaine public est l'abandon de la notion de zone des pas géométriques. En substitution, une bande de terre de 25 mètres de largeur le long du rivage de la mer est constituée en servitude de passage. Cette bande terre constitue une dépendance du domaine public naturel et elle est non cessible sous quelque forme que ce soit et à qui que ce soit mais laissée à l'usage de tous. Au-delà de cette bande de terre, s'étend le domaine privé de l'Etat. Cette réforme a conduit à une plus grande rationalisation de la gestion du domaine privé.

L'autre innovation est également le classement de la mer territoriale comme dépendance du domaine public naturel. Le classement en domaine public des portions du domaine privé s'effectue désormais par voie réglementaire contrairement aux dispositions de l'ancienne loi qui n'avait prévu que la voie législative.

Cependant les biens du domaine public sont caractérisés par leur :

- inaliénabilité,
- insaisissabilité,
- Imprescriptibilité.

Le domaine public ne peut faire l'objet d'une procédure d'expropriation.

Toutefois, certaines dépendances du domaine public peuvent faire l'objet de cession privative sauf :

- la bande littorale le long du rivage de la mer,
- l'emprise des voies publiques.

Cette cession privative se concrétise par la délivrance d'un contrat de concession ou d'une autorisation d'occuper le terrain pour une durée déterminée par la loi. La compétence du juge administratif est confirmée pour connaître des litiges sur le domaine public.

✓ *La Loi n° 2008-014 du 23 juillet 2008, et son décret d'application régissant le Domaine Privé*

La loi sur le domaine privé de l'Etat apporte des révisions des dispositions de l'ancienne loi n° 60-004 du 15 février 1960, en ce qu'elle a pris en compte les dispositions de la loi sur les statuts des terres.

Désormais les services fonciers déconcentrés s'occuperont de la gestion des terres immatriculées au nom de l'Etat et des terres non titrées qui n'ont encore fait l'objet d'aucune occupation.

La distinction des biens immobiliers affectés et ceux non affectés est confirmée. Chacune des deux catégories a sa propre règle de gestion.

La loi sépare également les biens immobiliers des biens mobiliers. Dans cette loi, l'Etat est considéré comme un véritable propriétaire terrien et gère son patrimoine comme une personne privée. De ce fait, les dispositions de la loi sont mises en cohérence avec celles de la Théorie Générale des obligations, sauf pour les cas particuliers.

Dans la gestion de son patrimoine, il est prévu que l'Etat fasse immatriculer au préalable les terres non occupées qui font l'objet de demande d'acquisition.

La grande innovation apportée par la loi est la vente définitive des terrains inférieurs à 10 ha. Cette cession suit désormais la règle du droit commun des cessions de biens immobiliers. Cependant, la vente des terrains supérieurs à 10 ha est assortie d'un cahier des charges qui a valeur contractuelle et qui règle les conditions de la vente.

Autre innovation, aucun acte de reconnaissance du droit définitif de propriété n'est plus exigé. La décentralisation de la compétence d'approbation des actes de cession dans le cadre du principe de l'administration de proximité est prise en compte. Ainsi :

- pour les terrains ruraux,
  - o le Chef de Région est compétent pour approuver les ventes sur des terrains inférieurs à 100 ha ;
  - o le Ministre chargé des Domaines pour ceux supérieurs à 100 ha.
- pour les terrains urbains,
  - o le Chef de Région est compétent pour approuver les actes de vente concernant les terrains inférieurs à 1000 m<sup>2</sup> ;
  - o le Ministre chargé des Domaines, pour ceux supérieurs à 1 000 m<sup>2</sup>.

Il est confirmé la compétence du juge judiciaire dans le règlement des litiges nés de la gestion du domaine privé de l'Etat.

En matière de législation foncière, les textes actuellement en vigueur sont :

- Ordonnance n° 60-146 du 3 octobre 1960 relative au régime foncier de l'immatriculation (J.O. n° 129 du 22.10.60, p. 2205),
- 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 (J.O. n°244 du 28.9.62, p. 1951).

### *De la législation forestière*

De 1960 à 1990, la législation forestière n'a pas connu de modifications fondamentales. Seuls des textes « organisationnels » du genre de l'Ordonnance n° 62-123 du 1er octobre 1962 sur le classement en zones à vocation forestière, pastorale ou agricole des terres à Madagascar sont adoptés.

D'ailleurs l'exposé des motifs de l'ordonnance affirme que « le développement économique harmonieux des productions rurales est essentiellement fonction d'une utilisation rationnelle des terres suivant leur vocation ».

C'est la première fois qu'une loi évoque une pluralité de secteurs dans ses dispositions. La loi a en effet pour but de répartir et de classer en zones préférentielles et suivant leur vocation dominante les terres à Madagascar. Bien qu'annoncé dans la loi, aucun acte réglementaire ne semble, à notre connaissance, avoir été pris.

Les opérations de classement ont eu lieu et au cours des années 1970, on assiste à un arrêt des opérations des classements des forêts, à la poursuite des actions de protection et au début des projets de plantations.

Pendant une quinzaine d'années, la priorité a été donnée à la surveillance des massifs et le monopole de gestion de l'Etat dans les forêts classées ainsi que le lancement des projets de reboisement comme celui de Fanalamanga à Moramanga.

Vers la fin des années 1980, le Gouvernement a préparé le Plan d'Action Environnemental (PAE) avec l'appui de plusieurs partenaires financiers et ainsi que des Organisations internationales (Conservation Internationale, WWF...).

#### ✓ *La Loi n° 90-033 du 21 décembre 1990*

La Loi n° 90-033 du 21 décembre 1990 portant Charte de l'Environnement est adoptée. Elle affirme dans son article 3 que l'environnement constitue une préoccupation prioritaire de l'Etat et définit l'objectif essentiel dans la protection de l'environnement dont entres autres :

- promouvoir un développement durable par une meilleure gestion des ressources naturelles,
- aider à résoudre les problèmes fonciers, etc.

Elle fixe également le cadre général d'exécution de la politique de l'environnement. La vraie Charte de l'Environnement est en annexe de la loi.

On assiste alors à la prise en compte par l'Administration forestière de la gestion de l'environnement. Ainsi, après la promulgation de la charte de l'environnement, l'ONE, une institution constituée en vue de la mise en œuvre de la Charte, propose en vue d'une décentralisation de gestion de cet environnement, que les lois fixent les grandes lignes au niveau national et des arrêtés d'application au niveau régional, et ce pour mieux faciliter le contrôle et l'application des réglementations en recherchant un consensus avec l'ensemble de la population pour une meilleure maîtrise de la gestion des feux de brousse.

#### ✓ *La Loi n°96-025 du 30 septembre 1995 relative à la gestion locale des ressources naturelles*

Les propositions issues des travaux de divers colloques ont conduit à l'élaboration et à l'adoption de la Loi n°96-025 du 30 septembre 1995 relative à la gestion locale des ressources naturelles mais promulguée seulement le 10 septembre 1996. Cette loi concrétisait la décentralisation de la gestion de la biodiversité, préconisait en son article premier la participation effective des populations rurales à la conservation durable des ressources naturelles renouvelables.

Cette Loi n°96-025 prévoit également en son article 3 la contribution d'une communauté de base, regroupant selon le cas des habitants d'un hameau, d'un village ou d'un groupe de village. Cette communauté de base est dotée de la personnalité morale et fonctionne comme une ONG. L'article 6 prévoit qu'un contrat de gestion

organise les conditions de transfert de gestion.

On constate dans cette loi GELOSE un processus intersectoriel car elle associe dans son application le Décret n° 98-610 du 13 août 1998 réglementant les modalités de la mise en œuvre de la Sécurisation Foncière Relative, application de la Loi N°90-012 du 6 juin 1990 modifiant et complétant la Loi n° 90-033 du 21 octobre 1990 portant Charte de l'Environnement dont la mise en œuvre relève du ministère chargé du foncier.

La procédure tracée par ce décret sur la Sécurisation Foncière Relative (SFR) consiste en un simple constat des occupations des sols et une délimitation d'ensemble des terroirs des communautés villageoises. Il permet de disposer d'un état des lieux "objectif" et de distinguer, dans des situations de forte tension entre autochtones et migrants, droit sur le foncier et droit sur les ressources.

La SFR constate uniquement le droit de jouissance des occupants et peut constituer une étape vers l'immatriculation foncière.

Cependant, en raison des critiques reçues pour sa complexité, la loi GELOSE a été complétée en application de la Loi forestière n° 97-017 par le Décret n° 2001-122 du 14 février 2001 relatif à la Gestion Contractualisée des Forêts (GCF) qui devait préciser les conditions du transfert de gestion des ressources forestières. Le fait marquant apporté par ce décret sur la GCF, était la mise de côté de la SFR, élément essentiel de la demande des populations rurales pour la gestion des ressources naturelles. Le décret prévoyait également de ne plus rendre obligatoire la prestation d'un médiateur environnemental ainsi que l'implication de la commune.

Le secteur forestier évolue pour définir les grands axes d'une Nouvelle Politique Forestière (NPF) objet du Décret n° 97-1200 du 2 octobre 1997 qui insiste sur la nécessité de « responsabiliser les acteurs » et d'être « en cohérence avec les politiques nationales de développement rural, d'environnement et de décentralisation »

Cette Nouvelle Politique Forestière s'articule autour de quatre grandes orientations :

- enrayer le processus de dégradation forestière,
- mieux gérer les ressources forestières,
- augmenter la superficie et le potentiel forestiers,
- accroître la performance économique du secteur forestier.

L'adoption de cette Nouvelle Politique Forestière (NPF) qui prend en compte la dimension environnementale et donnant une place nouvelle aux communautés locales et au secteur privé, aboutit logiquement à l'adoption d'un Plan Directeur Forestier et d'une nouvelle Loi n° 97-017 du 8 août 1997 portant révision de la loi forestière.

Cette loi définit le régime forestier comme l'ensemble des dispositions législatives et réglementaires ayant pour objet la protection et la bonne gestion durable des ressources forestières.

Il est à remarquer que la loi a conservé la totalité des dispositions de l'Ordonnance n° 60-127 du 3 octobre 1960 fixant le régime des défrichements et des feux de végétation. Cette dernière n'est pas vraiment répressive. Elle donne un large pouvoir de décision au service forestier qui est habilité à donner le permis de défrichement.

Quant à la législation sur l'environnement et les aires protégées, les mesures prises consistaient surtout dans le transfert de gestion des ressources renouvelables institué par la loi GELOSE. Cependant ce transfert de gestion de l'Etat aux populations riveraines n'a pas répondu aux espoirs qu'on y avait mis car un petit nombre de contrats a été signé.

L'Association Nationale pour la Gestion des Aires Protégées (ANGAP) a élaboré le Plan de Gestion du Réseau National des Aires Protégées (Plan GRAP) en mai 2001.

Ce plan GRAP s'intègre dans le cadre d'une stratégie dont l'instauration d'un Code des Aires Protégées. Ce

Code des Aires Protégées, adopté par l'Assemblée National le 26 juillet 2001 et le Sénat le 7 août 2002 a été promulgué le 11 février 2003 sous la dénomination de Loi N° 2001-005 du 11 février 2003 portant Code des Aires Protégées (COAP).

Ce Code réaffirme le principe de l'existence et de l'unicité du réseau National des Aires Protégées. Les principes stratégiques (article 11) de gestion définis dans le COAP sont :

- la conservation, la recherche et la valorisation du patrimoine naturel et culturel,
- l'éducation, pour que le public apprécie davantage la richesse du patrimoine naturel malgache et adopte des pratiques respectueuses,
- la contribution au développement économique et social durable, en particulier à travers la promotion de l'écotourisme sans déculturation.

De plus, le Code détermine (article 3) une classification des aires protégées en fonction des trois statuts distincts et il définit également (article 5) la constitution d'une aire protégée (noyau dur – zone tampon) ainsi que les zones (article 8) entourant l'aire protégée.

Il détermine également les modalités de création de l'aire protégée (article 14 et suivants) ainsi que les droits et obligations des tiers (art. 40 et suivant) et la répression des infractions commises au sein de l'aire protégée (art. 43 et suivant).

Lors de la Conférence de Durban (Afrique du Sud) en 2003, Madagascar s'est engagé à étendre à six millions (6 000 000) d'hectares la superficie des aires protégées. Madagascar a mis en place le Système des Aires Protégées de Madagascar (SAPM) avec la création de Nouvelles Aires Protégées et l'extension de celles déjà existantes.

La nécessité de la mise en place de nouvelles structures de gestion de l'aire protégée a amené à modifier le COAP de 2003. Ainsi le nouveau COAP a été adopté par la Loi n°028/2008 du 29 octobre 2008.

Les modifications apportées par ce nouveau COAP sont :

- article 3, les aires protégées sont classées selon le régime foncier applicable :
  - o Aire protégée publique située sur le domaine public ou privé de l'Etat,
  - o Aire protégée mixte : combinaison propriété publique et propriété privée,
  - o Aire protégée agréée située sur une propriété privée.
- L'article 6 énumère les différentes formes de gouvernance des aires protégées :
  - o Gouvernance publique,
  - o Gouvernance partagée ou cogestion,
  - o Gouvernance privée,
  - o Gouvernance communautaire.
- L'article 7 confirme le Système des Aires Protégées de Madagascar (SAPM).

Le décret d'application de ce nouveau COAP n'a pas encore été approuvé, ce qui laisse entendre que les dispositions du Décret n° 2005-013 du 11 janvier 2005 organisant l'application de la Loi n° 2001-005 du 11 février 2003 portant code de gestion des aires protégées sont encore en vigueur.

#### ***De la législation sur le développement rural***

Comme en matière du foncier, en matière de l'aménagement rural, cette période fut très favorable à l'aménagement rural. En effet, dès 1961, le Gouvernement s'est attelé à promouvoir le développement rural en mettant en place une politique d'accroissement de la production agricole et surtout rizicole. C'est ainsi que furent

instituées les aires de mise en valeur rurale AMVR par l'adoption de l'Ordonnance n° 60-141 du 3 octobre 1960 rapidement remplacée et modifiée par l'Ordonnance n°62-042 du 19 septembre 1962 avec son Décret d'application n° 63-285 en date du 22 mai 1963.

Pour la réussite de la politique agricole, l'ordonnance met en place des structures aptes à recueillir la population rurale telles les sociétés d'aménagement chargées de poser les bases d'une exploitation viable et de procéder à la répartition des terres entre les attributaires. C'est ainsi que sont nées par exemple la SOMALAC au Lac Alaotra, ou la SOMASAK au Sakay. Le texte détermine les obligations des attributaires de mettre en valeur les terres qui leur sont attribuées. Mais auparavant, la Société d'aménagement a procédé à l'aménagement des terres qui deviennent partie du domaine privé de l'Etat soit à la suite de procédure d'expropriation ou de vente à l'amiable. A l'intérieur de l'AMVR, la circulation des terrains (vente, cession) est très réglementée. L'Etat dispose d'un droit de préemption sur toutes les propriétés qui viendraient à être vendues à l'intérieur de l'AMVR.

Le souci d'augmenter la production agricole est toujours présent. Aussi, la politique dit « du ventre » a été appliquée surtout sur les moyens de production inutilisés. La Loi n° 66-025 du 29 décembre 1966 tendant à assurer la mise en culture des terres à vocation agricole, a été adoptée pour assurer la continuité de la production de terres à vocation agricole.

En effet, tout propriétaire est tenu de mettre son terrain en valeur. En cas de carence de celui-ci, toute personne qui a mis le terrain en culture a droit à la protection de la loi. Les conditions préconisées par la loi sont citées ci-après :

- Il s'agit essentiellement de la mise en culture des terrains à vocation agricole en général et des rizières en particulier ; les conditions de maintien sur les lieux pour l'occupant de fait sont déterminées par une commission administrative qui peut décider le maintien pendant une récolte au moins et au plus trois récoltes.
- Par contre si au terme du délai qui a été accordé, il refuse de quitter les lieux, il peut en être expulsé sur ordonnance de référé du tribunal.

En 1972, après les événements qui ont provoqué la chute du régime Tsiranana, de nouvelles politiques agricoles ont été conçues et concrétisées par l'adoption de l'Ordonnance n°73-073 du 1er décembre 1973 portant orientation du développement rural.

L'ordonnance a donc pour objet de définir les grandes orientations des actions à entreprendre et de déterminer les moyens mis en œuvre pour les réaliser. Les objectifs à atteindre sont au nombre de six dont l'accroissement de la production agricole.

Pour y parvenir, il est préconisé l'élaboration de plan d'aménagement régional dont le mode d'établissement est déterminé par décret interministériel. Un plan d'aménagement foncier est donc élaboré et l'attribution des terres nouvellement aménagées sera accordée en priorité aux collectivités rurales et des restrictions au niveau de la circulation des terrains ont été édictées.

Pour la première fois, l'ordonnance s'est souciée de la protection de l'environnement rural : tout projet d'aménagement devrait être orienté vers la protection des ressources naturelles. L'article 28 de l'ordonnance évoque la nécessité de réglementer la migration pour décongestionner les zones de départ surpeuplées pour rejoindre les zones d'installation dite zone d'accueil. Le migrant est donc défini comme le citoyen qui quitte son domicile pour aller s'installer dans les zones d'accueil.

L'ordonnance détermine les différentes formes de mise en valeur : l'exploitation individuelle, l'exploitation

collective et l'intervention directe de l'Etat. L'article 35 affirme la volonté de l'Etat d'interdire la pratique du métayage, sur toute l'étendue du territoire.

La suite logique de l'Ordonnance n° 73-073 du 1er décembre 1973 se trouve dans l'Ordonnance n° 74-022 du 20 juin 1974 définissant les orientations du régime foncier et précisant les conditions générales d'exécution des travaux d'aménagement des terres en milieu rural.

Des restructurations foncières sont décidées dans des zones désignées comme zones d'aménagement foncier. Sont considérées (article 11) comme zone d'aménagement foncier entre autres, les anciennes AMVR. Depuis cette ordonnance, les AMVR deviennent donc des Zones d'Aménagement Foncier ou ZAF.

Lorsque les travaux d'aménagement foncier sont terminés, des opérations de redistribution de terres (article 15 et suivant) devraient intervenir. Les terres redistribuées sont assujetties à des obligations et des charges et la notion de superficie de référence (article 21) apparaît et diffère selon les formes d'exploitation adoptées.

Le dernier texte législatif adopté en matière de développement rural a été l'ordonnance n° 83-008 du 5 mars 1989 portant attribution au président du comité exécutif ayant une limite ou des Zones d'Aménagement Foncier (ZAF) dans les limites de sa circonscription, des fonctions de commissaire aux affaires immobilières, ratifiée, après amendement, par la Loi n° 83-014 du 30 juin 1983 (JO n°1568 du 4/7/83 p. 1521).

Depuis la parution de l'Ordonnance n° 74-022 du 20 juin 1974, toutes les AMVR sont devenues des Zones d'Aménagement Foncier et toutes les fonctions dévolues au commissaire aux affaires immobilières sont dévolues au président du comité exécutif du *Fivondronampokontany* ayant une ou des Zones d'Aménagement Foncier (ZAF) dans les limites de sa circonscription. Il faut noter toutefois que même les Présidents de *Fivondronampokontany* n'existent plus.

#### ***De la législation sur la Décentralisation***

Depuis l'avènement de l'indépendance, toutes les constitutions adoptées et appliquées à Madagascar ont évoqué la décentralisation dans leurs articles avec l'élaboration de textes législatifs pour leur application.

Ainsi, la Constitution du 29 avril 1959 (1ère République) a institué en son article 6 les premières collectivités territoriales décentralisées : la Province et la Commune. La Province est en même temps une circonscription administrative et une collectivité décentralisée.

La Constitution de la 2ème République, adoptée le 31 décembre 1975 a préconisé un régime de décentralisation fondée sur le FOKONOLONA, dénommé une communauté socialiste et démocratique (art. 100).

La loi n°76-004 du 29 décembre 1976 fixant les règles relatives à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions des collectivités décentralisées institue les collectivités décentralisées de l'Etat dans son article 2. Ces collectivités décentralisées sont :

- le *Fokontany*,
- le *Firaisampokontany*,
- le *Fivondronampokontany*,
- le *Faritany*.

L'article 4 de la loi énumère les institutions des collectivités décentralisées :

- Pour le *Fokontany* : l'assemblée générale des citoyens électeurs et un comité exécutif élu,
- Pour les autres collectivités : un conseil populaire et un comité exécutif élu.

L'Assemblée générale pour le *Fokontany* et le conseil populaire pour les autres collectivités décentralisées dirigent, à leur échelon respectif, l'activité locale visant notamment le développement économique, social,



culturel et édilitaire.

Il faut noter que le principe du centralisme démocratique défini par la Charte de la Révolution socialiste malgache, s'applique à ces collectivités décentralisées.

Lors des événements de 1991, l'Ordonnance n° 92-003 du 26 février 1992 relative aux collectivités décentralisées a institué en vue de la transition vers la 3ème République des délégations spéciales à la tête des collectivités décentralisées.

La Constitution du 18 septembre 1992 (3ème République) dans la première législature (1992-1997) met en place des collectivités décentralisées à trois niveaux qui sont la Région, le Département et la Commune. De ces trois collectivités, seule la commune est installée vers la fin de 1995.

La Loi n° 93-005 du 26 janvier 1994 portant orientation générale de la politique de décentralisation modifiée et complétée par la Loi n° 94-039 du 3 janvier 1995 définit l'orientation générale de la mise en œuvre de la politique de décentralisation inscrite dans le cadre de la politique de l'Etat en matière de développement économique et social (article 1).

L'existence des trois niveaux de collectivités décentralisées annoncée dans la constitution est confirmée. Faisant suite à cette orientation de la politique de décentralisation, sont adoptées le même jour :

- la Loi n° 94-007 du 26 avril 1995 relative au pouvoir, compétence et ressources des collectivités décentralisées qui stipule dans son article 6 que le transfert de compétence entraîne également le transfert des ressources correspondantes. D'ailleurs, l'article 23 fait une énumération de ces ressources. Parmi les transferts des ressources de l'Etat envisagés d'être transférées vers les collectivités décentralisées figurent des taxes et des redevances qui auparavant revenaient à l'Etat ;
- la Loi n° 94-008 du 26 avril 1995 fixant les règles relatives à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions des collectivités territoriales décentralisées. Il est fait avertissement de l'abrogation implicite de toutes les dispositions relatives au département, de plus seule la commune est installée vers la fin de 1995 ;
- la Loi constitutionnelle n° 98-001 portant révision de la constitution instaure les Provinces autonomes (Art. 126). L'innovation apportée par cette constitution révisée est l'indication par l'article 127 d'une loi organique qui fixera les règles applicables à la loi statutaire de chaque province. Cette loi organique aurait du prendre la forme d'une loi cadre sur la décentralisation et l'administration du territoire. Elle est prévue pour fixer les compétences dans les limites desquelles les provinces autonomes peuvent légiférer.

La mise en œuvre des régions prévues dans les constitutions précédentes n'a pu être effectuée qu'avec l'adoption de la Loi n° 2004-001 du 17 juin 2004 relative aux Régions. Son article 2 rappelle que les régions, au nombre de vingt deux (22) sont des collectivités publiques à vocation essentiellement économique et sociale. A la fois collectivités territoriales décentralisées et circonscriptions administratives, elles ont à leur tête un chef de région, qui devait être une personnalité élue. Il est le chef de l'exécutif régional et il représente l'Etat et le Chef de gouvernement dans sa circonscription (art. 6). Les régions doivent harmoniser et coordonner le développement des communes au sein de leurs limites territoriales (art. 13).

La constitution de 2007 confirme les deux niveaux de décentralisation en ce qu'elle concerne la région et la commune. Les principes généraux concernant les collectivités territoriales décentralisées sont repris dans la constitution de 2007 (art. 134 et suivants).

Enfin la constitution de 2010 adoptée par référendum en 2010, institue comme collectivité territoriale décentralisée, outre la région et la commune, la province.

Bien que reprise et rappelée par les différentes constitutions, l'application de la politique de décentralisation n'a pas encore convaincu, si on se réfère à la pérégrination du portefeuille de la décentralisation dans les différents ministères des gouvernements successifs qui ont vu le jour.

Cependant, la Lettre de Politique de Décentralisation et de Déconcentration (LP2D) a été validée en décembre 2005. Sa vision est d'avoir des collectivités efficaces au service de citoyens responsables, et s'articule autour de trois axes stratégiques :

- consolidation de la décentralisation,
- les Services techniques déconcentrés (STD) en appui aux collectivités territoriales décentralisées (CTD),
- participation citoyenne et développement de partenariats.

Sa mise en œuvre va jusqu'en 2015.

Mais il existe également une autre forme de décentralisation, qui concerne celle des activités des secteurs économiques vers les collectivités décentralisées. C'est ainsi qu'un certain nombre de textes ont transféré des responsabilités aux autorités communales, dans la plupart des cas, de telle sorte que les responsables communaux semblent être débordés alors que leurs prévisions budgétaires n'ont pas prévu ces surplus de responsabilités.

En exemple, le maire est responsable de la bonne marche d'un guichet foncier selon la loi n° 2006-031 du 24 novembre 2006. Il est membre de la commission de constat des lieux prévu par la loi n° 2008-014 du 23 juillet 2008.

Dans le code minier, le maire procède à l'identification des occupants traditionnels et des usufruitiers. En matière forestière, la loi n° 96-025 donne pouvoir aux communautés de gérer les ressources naturelles renouvelables.

#### *De la législation minière*

Le secteur minier a été régi successivement par :

- la loi du 31 juillet 1896,
- l'Ordonnance n°60-090 du 05 septembre 1960,
- l'Ordonnance n°62-103 du 1er octobre 1962,
- la Loi n°90-017 du 20 juillet 1990,
- la Loi n°95-016 du 9 août 1995.

Malgré les améliorations apportées par les législations minières successives, les résultats restaient en deçà des objectifs fixés, notamment en matière de contribution du secteur minier dans le développement économique du pays. Aussi, une nouvelle politique minière a été adoptée par le Décret n° 98-394 du 28 mai 1998.

Le nouveau contexte à instaurer consiste en la modernisation et la simplification du régime minier, en tenant compte des dispositions constitutionnelles par le transfert de certaines compétences aux Provinces Autonomes, et en conformité avec l'esprit de la Charte de l'Environnement applicable à Madagascar, afin de mieux favoriser le développement de notre potentiel minier dans un climat sain et avec l'adhésion de tous.

La Loi 99-022 du 30 août 1999 modifiée par la Loi n° 2005-021 du 17 octobre 2005 portant Code minier est adoptée. Ce code minier est conçu pour permettre aux opérateurs miniers de disposer d'un environnement légal favorable d'une part, et une meilleure gestion du secteur minier malagasy d'autre part. En sus des objectifs retenus dans la déclaration de politique minière, le modèle proposé vise également à éliminer les conflits et à simplifier et améliorer la gestion des permis miniers. Les permis miniers sont octroyés (l'article 41), selon le principe du « premier venu premier servi ».

Par ailleurs, la nouvelle loi met l'accent sur l'objectif de protection de l'environnement, et intègre les mesures y afférentes arrêtées par les départements spécialisés en la matière. Enfin, la nouvelle loi précise la notion d'infraction minière (art. 164 et suivants), et établit la liste des crimes et des délits, ainsi que leurs sanctions respectives.

La protection des droits des titulaires et celle de l'environnement, notamment les aires protégées, constituent le centre d'intérêt de la nouvelle liste des infractions minières. Les contraventions et les simples fautes sont sanctionnées par des mesures administratives.

Les devoirs du permissionnaire l'obligent à obtenir le permis environnemental avant de commencer ses travaux (articles : 33, 37,50, 101, 175). Il est tenu de respecter les droits des propriétaires individuels et collectifs, les édifices cultuels et culturels, et ce conformément, aux textes en vigueur (art. 125 de la loi et 307 et suivant du décret modifié). Il doit conclure un bail emphytéotique avec le propriétaire du sol (art. 125 L (Loi)) et passer des conventions avec les occupants traditionnels (art. 327 D (décret) modifié) et les usufruitiers (art. 352 D modifié). Il doit constituer une provision environnementale, il doit prendre les mesures nécessaires pour minimiser et réparer tout dommage.

Parmi les droits du permissionnaire, et sous réserve de l'accord préalable du propriétaire du sol, il a un droit d'occuper la partie couverte par son permis minier (art. 126 L).

En matière de fiscalité, les opérateurs miniers sont soumis au droit commun de la fiscalité comme toutes personnes physiques ou morales exerçant une activité rémunératrice. En plus, ils sont assujettis à la fiscalité spécifique au secteur minier, tels le paiement des frais d'administration minière, le paiement de la redevance minière et de la ristourne (art. 117 L).

L'article 154 de la loi donne la possibilité d'accorder aux investissements miniers une garantie de stabilité. Cette stabilité porte sur les régimes juridique, fiscal, douanier et celui des changes.

La mise en place du Bureau du cadastre minier par le Décret n° 2000-308 du 2 octobre 2000 portant création et fixant les statuts du Bureau du Cadastre Minier de Madagascar a permis une gestion plus moderne du secteur minier. L'article 3 du statut du BCMM a pour objet entre autres de gérer les permis et autorisations miniers.

La mise en œuvre de la modernisation repose sur la mise en place d'un cadastre minier informatisé. La mise en marche du cadastre minier a permis de révéler l'existence d'une difficulté technique liée à la trop grande dimension du carré. Ce qui a amené à modifier le Code minier 1999 par la Loi n°2005-021 du 17 octobre 2005 portant Code minier avec le Décret d'application n° 2006-910 du 19 décembre 2006.

Beaucoup de modifications ont été apportées aussi bien au Code minier qu'à son décret d'application. Parmi les modifications,

- le carré minier est ramené à 2,5 km de côté.
- L'article 17 du Code Minier est modifié pour prévoir la possibilité de création de réserves temporaires pour les études environnementales comme il est prévu pour les études géologiques. Le cas échéant, la réserve sera créée par arrêté pris conjointement par le Ministre chargé des Mines et le Ministre chargé de l'Environnement.
- En outre, les articles 42 et 47 du Code minier sont modifiés pour permettre le transfert de compétence pour l'octroi des permis réservés aux petits exploitants. L'article 308 du décret fait référence à la loi n° 2005-019 pour la définition de l'occupant traditionnel.

Pour inciter les grands investisseurs étrangers, la Loi n°2001-031 du 8 octobre 2002 établissant un régime

spécial pour les grands investissements dans le secteur minier modifiée par la Loi n°2005-022 du 17 octobre 2005 a été adoptée.

Les principaux avantages offerts par la loi se trouvent dans :

- le Volet fiscal,
- le Volet des changes,
- le Volet douanier,
- le Volet juridique.

Parmi les avantages dans le volet juridique, on peut citer :

- les Garanties des droits de propriété,
- les Garanties contre les expropriations,
- les Garanties de la libre circulation et commercialisation des produits.

### **L'analyse transversale des textes**

Les textes actuellement en vigueur seront recensés. Par la suite, il sera analysé le lien, la complémentarité, la cohérence ou la contradiction qui peuvent exister :

- entre les textes eux-mêmes,
- ou par rapport à la politique foncière,
- ou vis-à-vis des modes d'occupation, de l'exploitation, du faire-valoir qui sont pratiqués sur terrain,
- par rapport aux autres politiques sectorielles intervenant dans le développement rural.

#### ***Recensement des textes actuellement en vigueur***

##### ***Foncier***

- Ordonnance n° 62-064 du 27 septembre 1962 relative au bail emphytéotique (J.O. n° 248 du 12.10.62, p. 2224), modifiée par la Loi n° 96-016 du 13 août 1996 (J.O. n° 2381 Ed° sp. du 26.08.96, p. 1862)
- Ordonnance n° 74-021 du 20 juin 1974 portant refonte de l'Ordonnance n° 62-110 du 1er octobre 1962 sanctionnant l'abus de droit de propriété et prononçant le transfert à l'Etat des propriétés non exploitées (J.O. n° 996 du 22.6.74, p. 1682, Edition spéciale)
- Ordonnance n° 83-030 du 27 décembre 1983 tendant à renforcer la protection, la sauvegarde et la conservation du domaine privé national et du domaine public tendant à renforcer la protection, la sauvegarde et la conservation du domaine privé national et du domaine public
- Décret n° 60-529 du 28 décembre 1960 réglementant les modalités d'application de l'ordonnance n° 60-146 du 3 octobre 1960 relative au régime foncier de l'immatriculation (J.O. n° 144 du 7.1.61, p. 21), modifié par décret n° 64-396 du 24 septembre 1964 (J.O. n° 378 du 3.2.64), décret n° 70-413 du 28 juillet 1970 (J.O. n° 718 du 1.8.70, p. 1655), et par décret n° 90-656 du 19 décembre 1990 (J.O. n° 2037 du 31.12.90, p. 2666) réglementant les modalités d'application de l'ordonnance n° 60-146 du 3 octobre 1960 relative au régime foncier de l'immatriculation (J.O. n° 144 du 7.1.61, p. 21), modifié par décret n° 64-396 du 24 septembre 1964 (J.O. n° 378 du 3.2.64), décret n° 70-413 du 28 juillet 1970 (J.O. n° 718 du 1.8.70, p. 1655), et par décret n° 90-656 du 19 décembre 1990 (J.O. n° 2037 du 31.12.90, p. 2666)
- Décret n° 63-030 du 16 janvier 1963 fixant les modalités d'application de l'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

(J.O. n° 270 du 26.01.63, p. 245, Errata : J.O. n° 271 du 02.02.63, p. 314), modifié par décret n° 64-399 du 24 septembre 1964 (J.O. n° 378 du 03.10.64, p.1940) fixant les modalités d'application de l'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 (J.O. n° 270 du 26.01.63, p. 245, Errata : J.O. n° 271 du 02.02.63, p. 314), modifié par décret n° 64-399 du 24 septembre 1964 (J.O. n° 378 du 03.10.64, p. 1940)

- Décret n° 64-076 du 6 mars 1964 relatif aux tribunaux terriers ambulants chargés de la consécration du droit de propriété soumis au statut du droit traditionnel coutumier (J.O. n° 345 du 14.3.64, p. 591) relatif aux tribunaux terriers ambulants chargés de la consécration du droit de propriété soumis au statut du droit traditionnel coutumier (J.O. n° 345 du 14.3.64, p. 591)
- Décret n° 2008-1141 du 1er décembre 2008 fixant les règles relatives à la délimitation, l'utilisation, la conservation et la police du domaine public
- Décret n° 2010-233 du 20 avril 2010 fixant les modalités d'application de la Loi n° 2008-014 du 23 juillet 2008 sur le Domaine privé de l'Etat, des Collectivités Décentralisées et des personnes morales de Droit public.

#### ***Environnement et Forêt***

- Loi n° 2008-028 du 29 octobre 2008 portant refonte du Code des Aires Protégées (COAP)
- Loi n° 97-017 du 8 août 1997 portant révision de la législation forestière (J.O. n° 2449 du 25.08.94, p. 1717)
- Loi n° 96-025 du 30 septembre 1996 relative à la gestion locale des ressources naturelles renouvelables
- Loi n° 90-033 du 21 décembre 1990 portant Charte de l'Environnement malagasy (J.O. n° 2035 du 24.12.90, p. 2540)
- Décret n° 2005-849 du 13 décembre 2005 portant refonte des conditions générales d'application de la loi n° 97-017 du 08 août 1997 portant révision de la législation forestière (J.O. n° 3024 du 17.04.06, pages 2099 à 2106)
- Décret n° 2005-013 du 11 janvier 2005 organisant l'application de la loi n° 2001-005 du 11 février 2003 portant Code de Gestion des aires protégées
- Décret n° 2004-167 du 3 février 2004 modifiant certaines dispositions du décret n° 99-954 du 15 décembre 1999 relatif à la mise en compatibilité des investissements avec l'environnement

#### ***Réforme agraire***

- Ordonnance n° 74-022 du 20 juin 1974 définissant les orientations du régime foncier et précisant les conditions générales d'exécution des travaux d'aménagement foncier en milieu rural (J.O. n° 996 du 22.6.74, p. 1687, édition spéciale)
- Ordonnance n° 73-073 du 1er décembre 1973 portant orientation du développement rural (J.O. n° 955 du 4.12.73, p. 3978)
- Loi n° 66-025 du 19 décembre 1966 tendant à assurer la mise en culture des terres à vocation agricole (J.O. n° 512, du 24.12.66, p. 2525)
- Décret n° 99-022 du 9 octobre 1999 portant institutionnalisation du processus d'élaboration du Plan d'Action de Développement Rural (PADR) (J.O. n° 2665 du 9.10.2000)

### ***Décentralisation***

- Ordonnance n° 92-003 du 26 février 1992 relative aux Collectivités Décentralisées
- Loi n° 94-008 du 26 avril 1995 fixant les règles relatives à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions des collectivités territoriales décentralisées (J.O. n° 2304 du 05.06.95, p. 1197 version malagasy et 1247 version française, Edition spéciale)
- Loi n° 94-007 du 26 juin 1995 relative aux pouvoirs, compétences et ressources des Collectivités territoriales décentralisées (J.O. n°2304 du 05 juin 1995, p. 1241)

### ***Mines***

- Loi n° 2005-021 du 17 octobre 2005 portant modification du Code Minier Loi n°99-022 (J.O. n° 3015 du 20 février 2006, p. 1569 et suivantes)
- Loi n° 2005-022 du 2 août 2005 portant modification de certaines dispositions de la loi n°2001-031 du 8 octobre 2002 établissant un régime spécial pour les grands investissements dans le secteur minier malagasy (LGIM) (J.O. n° 3015 du 20.02.06, p. 1597)
- Décret n° 2006-910 du 19 décembre 2006 fixant les modalités d'application de la loi n° 99-022 du 19 août 1999 portant code minier modifiée par la loi n°2005-021 du 17 octobre 2005 (J.O. n° 3097 du 30 mars 2007, p. 2397 et suivantes)
- Décret n° 2003-784 du 8 avril 2003 fixant les conditions d'application de la loi n° 2001-031 établissant un Régime Spécial pour les Grands Investissements dans le Secteur Minier Malagasy
- Décret n° 2000-308 du 2 octobre 2000 portant création et fixant les statuts du Bureau du cadastre Minier de Madagascar (J.O. n° 2664 du 2 octobre 2000, p. 3491)

### ***La synergie intersectorielle envers les politiques et textes juridiques***

L'analyse transversale des textes concernera surtout les relations de la législation foncière et domaniale par rapport aux législations sectorielles qui pourraient avoir des relations avec le foncier dans le cadre du développement rural. Ainsi, il sera analysé dans un premier temps la législation foncière et domaniale, et dans un deuxième temps la relation que peut avoir la législation foncière avec les autres secteurs.

### ***En matière de réglementation foncière***

Il faut relever notamment que :

- L'Ordonnance n° 60-146 du 3 octobre 1960 est toujours en vigueur. Le projet de loi devant le remplacer n'a pas encore eu l'approbation du Conseil de Gouvernement. On constate ainsi la persistance des problèmes soulevés par les propriétés de grandes superficies occupées par des tiers qui ne peuvent que difficilement régulariser leur situation vis-à-vis de la loi concernant leur éventuel droit de propriété. De même, il a été annoncé que ce projet se propose de résoudre le problème soulevé par la détérioration des documents fonciers et cadastraux conservés au sein des services fonciers (topographie et domaines). Or cette détérioration constitue un blocage dans la bonne marche des services et dans la satisfaction des demandes des usagers.
- La Loi n° 2005-019 du 17 octobre 2005 a annoncé la parution d'une loi sur les terrains à statuts particuliers. De même que la loi sur les propriétés titrées, la loi sur les terres à statut particulier n'a pas encore pu paraître. La loi envisagée n'a pas la prétention de redéfinir les statuts juridiques de ces terres qui sont déjà explicites en soi, mais elle se veut d'établir la mise en cohérence des lois particulières qui gèrent ces terres avec la nouvelle législation domaniale et foncière.

- La Loi n° 2006-031 sur les propriétés non titrées sème le doute dans le fait qu'elle ne détermine pas expressément la durée de l'occupation pour être prise en considération dans la délivrance d'un certificat foncier malgré les mesures énumérées pour la sécurisation des droits des occupants demandeurs de certificat foncier. Malgré les dispositions de la loi affirmant qu'aucune commune ne peut se prévaloir d'une présomption de droit de propriété sur les propriétés non titrées, certains affirment leur autorité sur cette présomption dans la délivrance des certificats fonciers. On a constaté que certaines Communes où ont été institués des guichets fonciers communaux, ont connu de grandes difficultés dans leur fonctionnement lors de la cessation des financements dont elles ont bénéficié. En effet, ces guichets fonciers étaient financés par des bailleurs de fonds extérieurs, malgré les dispositions légales qui obligeaient les Communes à inscrire dans leur budget le fonctionnement de leurs services. Et dès que le financement a cessé, les agents des services communaux n'ont pu être rémunérés, avec des conséquences néfastes sur la bonne gestion du service. Actuellement, des litiges commencent à arriver devant les juridictions civiles pour diverses raisons dont des demandes d'annulation de certificat foncier délivré sur un terrain titré. La loi a confié au Président du conseil communal la charge d'arbitrer les litiges nés d'une demande de certificat foncier. Or il se trouve que ce président de conseil communal, n'ayant pas reçu assez de formation et d'instruction pour y faire face, se déjuge, non pas par ignorance mais par crainte d'être appelé à la barre du tribunal pour être jugé en raison de la sentence arbitrale qu'il a prise.
- On constate, après cinq ans d'application, un certain nombre de lacunes ou de maladresses dans les dispositions de la Loi n° 2008-014 du 23 juillet 2008 sur le domaine privé ainsi que son Décret d'application n° 2010-233 qui n'a été approuvé que le 20 avril 2010. La loi et son décret disposent qu'un terrain ne peut être cédé que s'il est disponible. Mais elle est muette dans le cas où l'Etat cède le terrain même si celui-ci n'est pas disponible. La question qui se pose est de savoir si l'Etat peut vendre en cas d'indisponibilité du terrain, ou s'il y a un recours contre une demande acceptée malgré l'indisponibilité du terrain ou encore qui peut agir en cas d'attribution d'un terrain indisponible.
- La loi sur le domaine privé préconise l'immatriculation préalable d'un terrain non titré faisant l'objet d'une demande de cession. Une coordination devrait exister au sein des services fonciers dans l'application de cette nouvelle loi. En effet, la procédure d'immatriculation et surtout les opérations de bornage relèvent du service topographique alors que l'instruction de la demande, elle, relève plutôt de la circonscription des domaines. Les deux procédures doivent cesser immédiatement dès qu'une occupation est constatée sur le terrain. Cela relève de l'application des articles 28 et suivants du décret d'application.  
En général, la législation foncière et domaniale est assez cohérente mais semble être incomplète.

#### *La réglementation foncière vis-vis des autres secteurs*

La législation foncière et domaniale concerne beaucoup plus les procédures internes au système foncier et domanial et n'a pratiquement pas de relation avec l'action des autres secteurs. Elle ne fait pas expressément référence aux autres législations mais seulement d'une manière tacite. En effet, on peut considérer le fait, pour la législation domaniale, de s'attacher à la mise en valeur des terres cédées comme une contribution à la protection de l'environnement, mais cela n'est pas clairement stipulé. Elle n'apporte généralement aucune précision dans les matières intéressant les autres secteurs, par exemple dans la gestion des ressources en eau alors que celles-ci constituent une portion du domaine public.

Toute la législation forestière n'a pas évoqué dans ses dispositions la possibilité de délimiter ou encore

d'immatriculer les parcelles objets de classement en aire protégée, alors que la législation domaniale prescrit l'immatriculation au nom de l'Etat des parcelles de terrain, objet d'une affectation au profit d'un ministère. Il y a ainsi une certaine incohérence dans les textes afférents à la gestion des biens du domaine.

Cependant, l'adoption de nouveaux textes réglementaires peut être considérée comme une réussite dans l'intégration du foncier dans d'autres secteurs. Ainsi, le terrain sur lequel a été consenti un bail emphytéotique, issu de la convention du titulaire de permis minier avec le propriétaire du sol (Etat) fait l'objet d'une procédure d'immatriculation au nom de l'Etat selon les prescriptions du Code minier et de son décret d'application.

Ce décret fait référence à la Loi n° 2005-019 dans ses dispositions à propos de la définition donnée à « l'occupant traditionnel ». En matière de dispositions réglementaires intersectorielles, le code minier et ses textes subséquents contiennent des dispositions assez contraignantes pour la protection de l'environnement.

De même, le nouveau COAP prend en considération le statut juridique des personnes ayant occupé une partie d'une aire protégée en formation. Le COAP ainsi que son décret d'application évoquent la possibilité d'immatriculer l'aire protégée nouvellement créée au nom de l'Etat.

Il faut signaler aussi la complémentarité d'une loi sur la gestion des ressources naturelles (GELOSE) avec le Décret sur la Sécurisation Foncière Relative qui prévoit de délimiter les ressources naturelles.

Il est à signaler que la Loi n°2001-05 portant Code de Gestion des Aires Protégées (COAP) a fait l'objet d'une modification, suivant la Loi n° 2008-028 du 29 octobre 2008. Mais la question qui se pose est de savoir si cette dernière loi a fait l'objet d'une publication au journal officiel et si le décret d'application est adopté. Car alors, on se trouve devant une situation où la Loi n° 2001/05 portant Code de gestion des Aires Protégées a été modifiée et le décret d'application reste celui de l'ancienne loi (Décret n° 2005-013 du 11 janvier 2005).

On constate cependant un certain dysfonctionnement dans l'application de ces deux textes. En effet, en pratique, le principe de la Gélouse et de la Sécurisation Foncière Relative est la délimitation de la zone objet du contrat de gestion des ressources naturelles renouvelables et du terroir de la communauté gestionnaire. Le problème est que parfois, le terroir, objet de la délimitation de la SFR se trouve très éloigné des ressources à gérer de telle sorte que parfois aucun lien ne rattache le terroir avec les ressources.

Dans le cadre de la législation sur la réforme agraire, il faut relever que les textes et la réglementation sont obsolètes dans certains cas et dans d'autres inadaptés avec les réalités. Ainsi, on peut souligner le cas particulier des dispositions de l'Ordonnance n° 74-022 du 21 juin 1974 qui interdit, sur toute l'étendue du territoire, la pratique du métayage, alors que celui-ci est très fréquent, surtout sur les Hautes Terres. Car il constitue une solution de lutte contre la pauvreté en offrant un moyen de subsistance aux personnes sans terre d'une part et c'est un moyen de produire un surplus aux propriétaires des terres d'autre part. En résumé, les textes en vigueur sur la mise en valeur agricole ne sont ni respectés ni appliqués dans la majeure partie des cas.

En matière de décentralisation, les textes en sont si vagues que toutes les fonctions ont pu être attribuées aux collectivités décentralisées et à la commune en particulier. Ainsi, la loi attribue à la commune la gestion foncière des propriétés non titrées alors qu'aucune préalable n'a été mise en place pour assurer la fonction (formation, transfert de moyen financier, humain). Il en est de même pour le transfert de gestion des ressources naturelles. La loi a décidé unilatéralement l'attribution de la compétence de gestion sans que les collectivités n'aient été préparées pour la recevoir. Enfin, la répartition entre le pouvoir central et les collectivités territoriales décentralisées n'est pas encore bien définie.



*La politique foncière vis-à-vis des autres politiques sectorielles*

Il a été exposé que les différentes politiques sectorielles semblent à première vue n'avoir de lien entre elles, même si elles sont censées concourir au développement du monde rural. Il en est résulté un cloisonnement étanche entre les secteurs, de telle sorte que le développement rural dont se prévaut chaque régime n'a pas été évident.

Aussi, à partir de décembre 2005, voulant concrétiser sa volonté de réduire la pauvreté à Madagascar, le Gouvernement a élaboré le Document de Stratégie pour la Réduction de la Pauvreté (DSRP). Ce document précise que la stratégie agricole et rurale pour sortir de la pauvreté est appuyée par un Plan d'Action pour le Développement Rural (PADR). Celui-ci a été mis en place par le Décret n° 2006-278 du 25 avril 2006 qui est un cadre permettant de concevoir, définir et orienter les stratégies et les programmes de développement rural.

Néanmoins, compte tenu de l'évolution très rapide du contexte de développement, et pour être cohérent avec les autres documents de programmation, le PADR a été mis à jour et ainsi le Programme National pour le Développement Agricole (PNDR) est le document mis à jour du PADR. Le PNDR s'est inspiré des priorités exprimées par :

- La Vision Madagascar Naturellement (MAP) qui donne la vision pour Madagascar pour l'horizon 2020,
- La politique générale de l'Etat 2005 qui fixe les grands axes des politiques sectorielles et des programmes nationaux de développement économique et social à mettre en œuvre.

Il s'agit d'un document d'orientation des politiques publiques relatives au développement rural. Il est conçu pour permettre d'harmoniser et de coordonner les interventions sectorielles et régionales. Il garantit ainsi la cohérence intersectorielle, l'articulation des démarches et la synergie des interventions en milieu rural. Il comprend six grandes parties dont la cinquième évoque les grandes orientations du développement rural et les stratégies et tous les programmes y afférents.

Les documents ci-après concrétisent ces grandes orientations :

- Au niveau national :
  - o Le Plan d'Action pour le Développement Rural (PADR),
  - o Le Plan d'Action National pour la Sécurité Alimentaire (PANSA),
  - o La Lettre de Politique de Développement Rural (LPDR),
  - o La Lettre de Politique pour la Décentralisation et la Déconcentration (LP2D).
- Au niveau des politiques sectorielles :
  - o La politique agricole et alimentaire,
  - o La politique environnementale,
  - o La politique foncière,
  - o La politique forestière,
  - o Le code de l'eau et la politique de gestion de la ressource en eau.

Ainsi, le département en charge direct du développement agricole a conçu avec les autres départements du gouvernement le programme du développement agricole.

Suite à la parution du programme, quelques secteurs ont conçu de nouveaux textes allant vers le programme de développement en intégrant dans le corps des textes certaines dispositions intersectorielles telles le code minier intégrant la protection de l'environnement ou faisant référence à la législation foncière. Il y a également le COAP modifié qui intègre dans ses dispositions la dimension sécurisation foncière, mais ces mesures ne

semblent pas suffisantes compte tenu des objectifs du programme de développement rural annoncé par le MAP.

## **Les Recommandations**

Compte tenu de l'analyse faite, on peut tirer les recommandations suivantes pour accéder à un développement rural cohérent :

- meilleure répartition des compétences territoriales par une planification intégrée des secteurs pour une meilleure coordination des mesures,
- renforcement au niveau de tous les secteurs du programme de déconcentration et de décentralisation,
- mise en adéquation et actualisation des textes législatifs et réglementaires,
- campagne d'information à étoffer pour une plus grande appropriation des réformes entreprises,
- meilleure précision dans la réglementation foncière en allégeant la procédure d'accès à la terre,
- mise en place d'un plan de formation au niveau national et régional pour les usagers et les gens du métier du foncier,
- plus grande cohérence entre les politiques sectorielles et les législations y afférentes.

### **Renforcement des rapports Espace-Ressources naturelles-Homme**

Comme signalées plus haut, les réponses aux contraintes foncières actuelles se trouvent dans la législation domaniale qui mérite toutefois un processus itératif et pragmatique de clarification. Une telle clarification ne peut retrouver sa réussite que par l'adoption d'une approche anthropo-juridique de l'occupation foncière et d'une approche intégrée et holistique du légal avec le légitime en procédant par une juridicisation conciliant les valeurs endogènes et locales avec les dimensions et les impératifs jugés exogènes et modernes.

Les rapports triangulaires Espace-Ressources naturelles-Homme se doivent d'être pris en considération pour aboutir à une sécurisation foncière des investissements tant des producteurs ruraux locaux que des entrepreneurs et investisseurs en infrastructures économiques de grande envergure. D'un côté, le système de production agricole des ruraux reste parcellaire et n'est pas enclin à s'acheminer à un système d'exploitation de filière à long terme, de l'autre les projets d'investissement et de développement régionaux ne favorisent pas leurs intentions de financement dans la mesure où les statuts juridiques des occupations ne sont pas sécurisants, tant sur le domaine privé que sur le domaine public pouvant être déclassé aux bénéficiaires de permis d'exploitation.

### **Sécurisation des investissements**

La gestion foncière se doit d'être cadrée par une politique foncière devant permettre la sécurité des investissements, la promotion de la production agricole et agro-industrielle, la conservation et la reconstitution des ressources naturelles et des écosystèmes, et à la relance du développement des régions à travers la valorisation économique des écosystèmes et de la biodiversité. Par conséquent, à cet ensemble de problématiques, des solutions s'imposent sur le plan juridique :

- la dotation foncière aux collectivités locales,
- la concession domaniale au profit des communautés locales de base exploitant dans les collectivités locales en vertu des principes de la propriété non titrée,
- le bail ordinaire et le bail emphytéotique respectivement aux investisseurs nationaux et étrangers ;
- la concession temporaire et le permis d'exploitation temporaire pour des terrains relevant du domaine public notamment,

- la cession à titre onéreux pour les investisseurs nationaux.

En d'autres termes, il s'agit de procéder à une sécurisation foncière des investissements soit par un transfert de propriété, soit par un transfert de gestion. Ces deux modalités qui traduisent selon l'économie de droit la loi 2005.019 et la loi 2006.031, peuvent être articulées avec la décentralisation et le désengagement de l'Etat, en l'occurrence avec respectivement la loi 94.007 et la loi 2003.051 ainsi que la loi 96.015. Par ailleurs, leur mise en œuvre ne peut que permettre l'organisation et la création de fiscalité locale. Cependant, parallèlement à ces solutions juridiques, l'allègement de la procédure d'immatriculation et du régime d'exploitation se devrait d'être facilité par la mise en œuvre des principes de subsidiarité, de progressivité et d'articulation de la gestion décentralisée avec la gestion déconcentrée du système foncier.

## Conclusion

Au travers de ces précédentes analyses, il est affirmé que le foncier est un concept juridique multidimensionnel<sup>5</sup> à la fois transdisciplinaire et dynamique – processuel –, du fait que les rapports sociaux qu'il renferme sont déterminés par des facteurs économiques, juridiques, sociaux et techniques, relatifs à l'aménagement du territoire. En outre, ces rapports sociaux sont mouvants par le fait, d'une part, parce qu'il y a un changement incessant entre les utilisateurs de la terre (usufruitier, occupants, emphytéotes, métayers, propriétaires), suite aux diverses formes de sa cession, et d'autre part, parce que les conflits sociaux relatifs à la terre influent sur la qualité de ces relations sociales (clivage, scission), ce qui est aussi une manifestation du caractère dynamique du foncier.

Compte tenu de sa dimension sociale, le foncier est essentiellement une affaire publique où la politique intervient et façonne ces rapports sociaux liés à l'espace. Donc, l'état des rapports sociaux basés sur la terre est influencé essentiellement par la politique foncière – l'outil décisionnel<sup>6</sup> –, en tant qu'ensemble des décisions publiques ayant un impact sur la valeur, l'appropriation et l'usage des terrains<sup>7</sup>. Quant aux règles juridiques, elles font partie de la gestion foncière en tant que moyen et expression de la politique foncière.

Il résulte de ce qui précède que la politique foncière joue un rôle très important dans un pays à vocation agricole comme Madagascar. Mais, il est constaté d'après l'analyse diachronique des politiques foncières et celles des autres politiques sectorielles liées au foncier, que la gestion de l'espace malgache suit encore la conception coloniale. En matière foncière, la Lettre Politique Foncière de 2005 se cantonne principalement à la sécurisation foncière, donc ne vise que ceux qui disposent déjà de terrains, mais n'avance aucune décision sur les modes d'accès et/ou d'appropriation à la terre ainsi que ses modes d'utilisation. Ainsi, à l'heure actuelle, Madagascar ne dispose pas de vraie politique foncière tant que les décisions sur l'accès à la terre et son utilisation ne sont pas claires. À titre d'illustration, les problèmes sur l'occupation par des nationaux de terrains titrés aux anciens colons, mais abandonnés par ces derniers, auraient dû être résolus si la Lettre de Politique Foncière de 2005 avait fourni une décision claire en la matière. Les modes d'appropriation et d'accès à la terre relèvent plutôt de la décision politique, les dispositions juridiques ne font que l'appliquer. Quant à l'utilisation de

---

<sup>5</sup> Alain ROCHEGUDE ; Foncier et décentralisation – Réconcilier la légalité et la légitimité des pouvoirs domaniaux et fonciers ; laboratoire d'Anthropologie Juridique de Paris ; Retour au foncier ; Cahiers d'anthropologie du droit n° 2004 ; Karthala, 2004 ; p. 20.

<sup>6</sup> Emile Le BRIS, Etienne Le ROY, Paul MATHIEU ; L'appropriation de la terre en Afrique noire, Manuel d'analyse, de décision et de gestion foncière ; Karthala ; 1991 ; p. 19.

<sup>7</sup> Joseph COMBY ; Quelles idées simples sur les politiques foncières locales ; Etudes foncières ; n° 110, juillet-août 2004 ; p. 7. <http://pagesperso-orange.fr/joseph.comby/pol-fonc/110Comby1.pdf>

la terre, la politique d'aménagement du territoire y joue un rôle crucial alors que celle de Madagascar, elle, applique jusqu'à ce jour celle décidée à l'époque coloniale et néocoloniale qui ne répond pas aux besoins réels des Malgaches. En effet, il serait primordial de concevoir rapidement des vraies politiques foncières et d'aménagement du territoire procurant des décisions claires et harmonieuses sur les modes d'accès à la terre et ceux de ses utilisations. La conception et la rédaction de ces politiques devraient être effectuées dans un cadre de dialogue multi-acteurs, multi-secteurs et à multi-niveaux afin d'aboutir à une synergie entre tous les secteurs concernés.

La sécurité foncière est l'un des soucis des investisseurs. L'insécurité en matière foncière les expose à de possibles révocations et contestations de la part d'éventuels occupants ou propriétaires. Le souci de faire face à de telles contestations les pousse à s'assurer de la régularité de leur situation en matière foncière. Or, dans la pratique, d'immenses superficies de terrains demeurent largement non immatriculées et non cadastrées mais occupées de façon irrégulière. Les propriétaires ou occupants de ces terres se trouvent eux-mêmes dans l'incapacité de produire des titres de propriété faute de preuves, puisqu'ils les ont obtenues verbalement de leurs prédécesseurs, en présence de témoins ou non. Ainsi, force est de constater qu'ils ne pourront en fournir aux investisseurs afin de leur donner une garantie de leur sécurité, ce qui les expose à des contestations engendrant des conflits domaniaux et remettant ensuite en cause leur situation foncière. L'insuffisance des mesures de sécurisation foncière constitue un obstacle empêchant les investisseurs à venir s'installer sur le territoire malgache puisque la sécurité de leurs investissements dépend de celle de leur fonds foncier. En outre, le fait qu'en cas de non réalisation des objectifs attendus, les investisseurs se verront dépossédés de leurs biens fonciers, constitue un des aspects les décourageant d'œuvrer économiquement dans le pays.

## Bibliographie

**ADEF** (Association pour le développement et la diffusion des études foncières), 1983, *La propriété foncière*, Paris, Ed. Economica, 252 p.

**BRUCE J.**, 1993, *Do Indigenous Tenure Systems Constrain Agricultural Development ?* In Land in African Agrarian Systems, T. Basset, D.E. Crummery (eds), University of Wisconsin Press : Madison, pp. 35-36

**BUTTOUD G.**, 1989, *Les produits forestiers dans l'économie africaine*. Paris : ACCT-CILF-Presses Universitaires de France, 321 p.

**CHAPUS R.**, 1994, *Droit administratif général*. s.l. : Ed. Montchrestien, 4ème édition, 343 p.

**COQUERY C. VIDROVITCH**, 1982, *Le régime foncier rural en Afrique noire*, dans E. LE BRIS, E. LE ROY, F. LEIMDORFER, Enjeux fonciers en Afrique noire, Paris : Ed. ORSTOM/ Karthala, pp. 65-84

**COURADE G., OSMONT A., LE BRIS E., CROUSSE B.**, 1991, *Stimuler les politiques foncières à l'échelle internationale*, dans L'appropriation de la terre en Afrique noire. 359 p.

**CROUSSE B., Le BRIS E., Le ROY E.**, 1986, *Espaces disputés en Afrique Noire*. Paris : Ed. Karthala, 426 p.

**CUBRILLO M., GOISLARD C.**, 1998, *Bibliographie et lexique du foncier en Afrique Noire*. [s.l.] : Ed. Karthala, 415 p.

**DURAND-LASSERVE A.**, 1991, Cadastre à but fiscal, cadastre polyvalent, cadastre simplifié : faux problèmes et vraies. [s.l.] : Ed. Karthala, pp. 266-272

**DURAND-LASSERVE A., TRIBILLON J.F.**, 1982, *Rapports de droit réel entre les personnes et un fonds de terre ou de terrain*. 331 p.

**FARVACQUE C., VITKOVIC P., MCAUSLAN,** 1993, Politiques foncières des villes en développement, Etudes foncières. Paris : ADEF, 157 p.

**FERNANDEZ B.,** 2003, *Histoire et sociétés rurales*, Collection Ass His Ste RU, 255 p.

**HESSELING G., MATHIEU P.,** 1986, *Stratégie de l'Etat et des populations par rapport à l'espace*. dans B.CROUSSE, E. Le BRIS, E. Le ROY, *Espaces disputés en Afrique Noire*. Paris : Ed. Karthala, pp. 309-325

**KARSENTY A.,** 1996, *La redistribution des pouvoirs par la décentralisation*, dans La Sécurisation foncière en Afrique. [s.l.] : Ed. Karthala, 388 p.

**KASSER M.,** 1993, Topographie, Topométrie, Géodésie, Techniques de l'Ingénieur. Fascicule C50 10, 22 p.

**LAVIGNE-DELVILLE Ph., GASTALDI J., KASSER M., Le ROY E.,** 1998, Quelles politiques foncières pour l'Afrique noire rurale ?, Réconcilier pratiques, légitimité et légalité. Paris : Ed. Karthala, 744 p.

**LE BRIS E., LE ROY E., LEIMDORFER F.,** 1982, *Enjeux fonciers en Afrique noire*. - Paris : Ed. ORSTOM/ Karthala, 430 p.

**LE BRIS E., LE ROY E., MATHIEU P.,** 1991, L'appropriation de la terre en Afrique noire, Manuel d'analyse, de décision et de gestion foncière, Ed. Karthala, 359 p.

**LE ROY E.** 1987, La réforme du Droit de la terre dans certains pays d'Afrique francophone. - Rome : FAO, Étude législative n° 44, 109 p.

**LE ROY E.,** 1991, Le schéma d'aménagement foncier, outil de sécurisation de l'appropriation foncière à l'échelle locale et régionale, dans L'appropriation de la terre en Afrique noire. [s.l.] : Ed. Karthala, pp. 223-225

**LE ROY E.,** 1972, Eléments d'une théorie des rapports de l'homme à la terre en Afrique noire. Paris : Thèse d'ethnologie, Université de Paris VII,

**LE ROY E., KARSENTY A., BERTRAND A.,** 1996, La sécurisation foncière en Afrique : pour une gestion viable des ressources renouvelables. Paris : Ed. Karthala, 388 p.

**LOUZOUN G.,** 1967, *Le remembrement au Lac Alaotra*. Terre malgache – Tany malagasy, n°2, pp. 101-127

**PRATS Y.,** 1973, *Décentralisation et Développement*. Paris : Cujas, 263 p.

**RAMADE F.,** 1993, Dictionnaire encyclopédique de l'Ecologie et des Sciences de l'Environnement. [s.l.] : Ediscience International, 822 p.

**RARIJAONA R.,** 1967, Préface de Jean CARBONNIER, *Le concept de propriété en droit foncier de Madagascar (étude de sociologie juridique)*. Paris, : Université de Madagascar, Ed. Cujas, 306 p.

**ROCHEGUDE A.,** 1998, « *Les instances décentralisées et la gestion des ressources renouvelables* », *Analyse comparative des différentes approches*, Secrétariat d'Etat à la Coopération – Karthala, pp. 221-234

**ROCHEGUDE A.,** 2004, *Foncier et décentralisation – Réconcilier la légalité et la légitimité des pouvoirs domaniaux et fonciers*, Laboratoire d'Anthropologie Juridique de Paris - Retour au foncier, Cahiers d'anthropologie du droit. Ed. Karthala., 20 p.

**VINCENT P.,** 1998, La gestion décentralisée du foncier rural ou quelle place pour les autorités foncières locales ? In *Analyse comparative des différentes approches*, Secrétariat d'Etat à la Coopération – Karthala, pp. 235-242

**TRAORE L.,** 1996, *La législation forestière en République de Guinée*, dans M. Prieur, S. Doumbé-Billé. Bruxelles : Bruylant, pp.157-173

## Webographie

**COMBY J.,** 2004, *Quelles idées simples sur les politiques foncières locales*. Etudes foncières n° 110, juillet-août 2004, p. 7, <http://pagesperso-orange.fr/joseph.comby/pol-fonc/110Comby1.pdf>

## Annexe. Inventaire physique des textes juridiques

### Constitutions

- Constitution de 2010
- Constitution de 2007
- Constitution de 1992
- Constitution de 1975
- Constitution de 1959

### Secteur agriculture et réforme agraire

ACTE	REFERENCE	INTITULE
ORDONNANCE	<i>Ordonnance N° 83-008 du 5 mars 1983</i>	<i>portant attribution au président du comité exécutif ayant une limite ou des Zones d'Aménagement Foncier (ZAF) dans les limites de sa circonscription, des fonctions de commissaire aux affaires immobilières, ratifiée, après amendement, par la loi n° 83-014 du 30 juin 1983 (J.O. n° 1568 du 4.7.83, p. 1521)</i>
	<i>Ordonnance N° 74-022 du 20 juin 1974</i>	<i>définissant les orientations du régime foncier et précisant les conditions générales d'exécution des travaux d'aménagement foncier en milieu rural (J.O. n° 996 du 22.6.74, p. 1687, édition spéciale)</i>
	<i>Ordonnance N° 73-073 du 1<sup>er</sup> décembre 1973</i>	<i>portant orientation du développement rural (J.O. n° 955 du 4.12.73, p. 3978)</i>
	<i>Ordonnance N° 62-042 du 19 septembre 1962</i>	<i>fixant les règles générales applicables aux Aires de Mise en Valeur Rurale (A.M.V.R.) (J.O. n° 244 du 28.9.62, p. 1992), modifiée par l'ordonnance n° 74-006 du 15 février 1974 (J.O. n° 971 du 23.2.74, p. 612)</i>
	<i>Ordonnance N° 60-141 du 3 octobre 1960</i>	<i>portant création et organisation des AMVR</i>
LOIS	<i>Loi N° 66-025 du 19 décembre 1966</i>	<i>tendant à assurer la mise en culture des terres à vocation agricole (J.O. n° 512, du 24.12.66, p. 2525)</i>
DECRETS	<i>Décret N° 99-022 du 9 octobre 1999</i>	<i>portant institutionnalisation du processus d'élaboration du Plan d'Action de Développement Rural (PADR) (J.O. n° 2665 du 9.10.2000)</i>
	<i>Décret N° 74-187 du 20 juin 1974</i>	<i>portant organisation de la migration (J.O. n° 996 du 22.6.74, p. 1692)</i>
	<i>Décret N° 63-285 du 22 Mai 1963</i>	<i>réglementant le mode commun d'application de l'ordonnance n° 62-042 du 19 septembre 1962, fixant les règles générales applicables aux aires de mise en valeur rurale (J.O. n° 292 du 1.6.63, p. 1337), modifié par décret n° 74-042 du 15 février 1974 (J.O. n° 996 du 9.3.74, p. 730)</i>
ARRETE	<i>Arrêté N° 2592/94 du 14 juin 1994</i>	<i>portant création des commissions régionales de réorganisation foncière et du remembrement et fixant leur composition et leurs règles de fonctionnement</i>

## Aménagement /urbanisme

ACTE	REFERENCE	INTITULE
ORDONNANCE	Ordonnance N° 92-033 du 17 juillet 1992	portant modification de certaines dispositions de l'ordonnance 60-167 du 3 octobre 1960
	Ordonnance N° 60-167 du 3 octobre 1960	relative à l'Urbanisme (J.O. n°131 du 5.11.1960, p. 233)
DECRET	Décret N° 63-192 du 27 mars 1963	fixant le Code de l'Urbanisme et de l'Habitat (J.O. n°291 du 31.5.63, p.1265)

## Décentralisation

ACTE	REFERENCE	INTITULE
ORDONNANCE	Ordonnance N° 92-003 du 26 février 1992	relative aux Collectivités Décentralisées
	Ordonnance N° 76-044 du 27 décembre 1976	fixant les règles relatives à l'organisation, au fonctionnement des collectivités décentralisées
LOIS	Loi N° 94-008 du 26 avril 1995	fixant les règles relatives à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions des collectivités territoriales décentralisées (J.O. n° 2304 du 05.06.95, p. 1197 vm et 1247 vf, Edition spéciale)
	Loi N° 94-007 du 26 juin 1995	relative aux pouvoirs, compétences et ressources des Collectivités territoriales décentralisées (J.O. n°2304 du 05 juin 1995, p. 1241)
DECRET	Décret N° 99-952 du 15 décembre 1999	portant réglementation de la création, de l'organisation et du fonctionnement d'un organisme public de coopération intercommunale (OPCI)

## Eaux

ACTE	REFERENCE	INTITULE
LOI	Loi N° 98-029 du 20 janvier 1999	portant Code de l'Eau (J.O. n° 2557 E.S. du 27.01.99, p. 735)

## Environnement /Forêt

ACTE	REFERENCE	INTITULE
ORDONNANCE	Ordonnance. N°62-123 du 1er octobre 1962	sur le classement en zones à vocation forestière, pastorale ou agricole des terres de Madagascar (J.O. du 26 oct. 1962)
LOI	Loi N° 2008-028 du 29 octobre 2008	portant refonte du Code des Aires Protégées (COAP)
	Loi N° 2001-005 du 21 février 2003	portant Code de Gestion des Aires Protégées (COAP)
	Loi n° 97-017 du 8 août 1997	portant révision de la législation forestière (J.O. n° 2449 du 25.08.94, p. 1717)
	Loi N° 96-025 du 30 septembre 1996	relative à la gestion locale des ressources naturelles renouvelables
	Loi N° 90-033 du 21 décembre 1990	portant Charte de l'Environnement malagasy (J.O. n° 2035 du 24.12.90, p. 2540)

**Environnement /Forêt (suite et fin)**

<i>ACTE</i>	<i>REFERENCE</i>	<i>INTITULE</i>
<i>DECRET</i>	<i>Décret N° 2005-849 du 13 décembre 2005</i>	<i>portant refonte des conditions générales d'application de la loi n° 97-017 du 08 août 1997 portant révision de la législation forestière (J.O. n° 3024 du 17/04/06, pages 2099 à 2106)</i>
	<i>Décret N° 2005-013 du 11 janvier 2005</i>	<i>organisant l'application de la loi n° 2001-005 du 11 février 2003 portant Code de Gestion des aires protégées</i>
	<i>Décret N° 2004-167 du 3 février 2004</i>	<i>modifiant certaines dispositions du décret n° 99-954 du 15 décembre 1999 relatif à la mise en compatibilité des investissements avec l'environnement</i>
	<i>Décret N° 2003-439 du 27 mars 2003</i>	<i>instituant une cellule environnementale au sein de chaque Ministère</i>
	<i>Décret N° 2001-122 du 4 février 2001</i>	<i>fixant les conditions de mise en œuvre de la gestion contractualisée des forêts</i>
	<i>Décret N° 2000-383 du 7 juin 2000</i>	<i>relatif au reboisement</i>
	<i>Décret N° 2000-028 du 14 février 2000</i>	<i>relatif aux médiateurs environnementaux (J.O. n° 2627 du 14.02. 2000, p. 1439)</i>
	<i>Décret N° 2000-027 du 13 janvier 2000</i>	<i>relatif aux communautés de base chargées de la gestion locale des ressources naturelles renouvelables</i>
	<i>Décret N° 99-954 du 15 décembre 1999</i>	<i>relatif à la mise en compatibilité des investissements avec l'environnement (J.O. n° 2648 du 10.07.2000, p. 2235)</i>
	<i>Décret N° 98-782 du 16 septembre 1998</i>	<i>relatif au régime de l'exploitation forestière</i>
	<i>Décret N° 98-781 du 16 septembre 1998</i>	<i>fixant les conditions générales d'application de la loi n° 97-017 du 8 août 1997</i>
	<i>Décret N° 98-610 du 13 août 1998</i>	<i>réglementant les modalités de la mise en œuvre de la Sécurisation Foncière Relative, application de la loi n° 90-012 du 6 juin 1997 modifiant et complétant la loi n° 90-033 du 21 octobre 1990 portant Charte de l'Environnement</i>
	<i>Décret N° 97-1200 du 2 octobre 1997</i>	<i>portant adoption de la politique forestière malagasy (J.O. n° 2467 du 01.12.97, p. 2324)</i>
<i>CODE</i>	<i>Code des 305 articles</i>	<i>Extrait (art 101 à 106)</i>



**Foncier / Domaines**

ACTE	REFERENCE	INTITULE
ORDONNANCE	<i>Ordonnance N° 83-030 du 27 décembre 1983</i>	<i>tendant à renforcer la protection, la sauvegarde et la conservation du domaine privé national et du domaine public</i>
	<i>Ordonnance N° 74-021 du 20 juin 1974</i>	<i>portant refonte de l'ordonnance n° 62-110 du 1er octobre 1962 sanctionnant l'abus de droit de propriété et prononçant le transfert à l'Etat des propriétés non exploitées (J.O. n° 996 du 22.6.74, p. 1682, Edition spéciale)</i>
	<i>Ordonnance N° 62-110 du 1er octobre 1962</i>	<i>sanctionnant l'abus de droit de propriété et prononçant le transfert à l'Etat des propriétés non exploitées (J.O du 26 octobre 1962, p.2495)</i>
	<i>Ordonnance N° 62-064 du 27 septembre 1962</i>	<i>relative au bail emphytéotique (J.O. n° 248 du 12.10.62, p. 2224), modifiée par la loi n° 96-016 du 13 août 1996 (J.O. n° 2381 Ed° sp. du 26.08.96, p.1862)</i>
	<i>Ordonnance N° 62-023 du 19 septembre 1962</i>	<i>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 (J.O. n° 244 du 28.9.62, p.1951)</i>
	<i>Ordonnance N° 60-146 du 3 octobre 1960</i>	<i>relative au régime foncier de l'immatriculation (J.O. n° 129 du 22.10.60, p. 2205), modifiée par ordonnance n° 62-036 du 19 septembre 1962 (J.O. n° 245 du 26.9.62, p. 1976), ordonnance n° 66-022 du 19 décembre 1966 (J.O. n° 514 du 31.12.66, p. 2600), ordonnance n° 74-034 du 10 décembre 1974 (J.O. n° 1025 du 10.12.74, p. 3926), par loi n° 90-028 du 10 décembre 1990 (J.O. n° 2036 du 24.12.90, p. 2504, édition spéciale), et par loi n° 99-024 du 19 août 1999 (J.O. n° 2595 du 30/08/99, p. 2001 - 2005, éd° spéciale et n° 2597 du 06.09.99, p. 2041, édition spéciale ; Errata : J.O. n° 2602 du 11.10.99, p. 2267)</i>
	<i>Ordonnance N° 60-121 du 1er octobre 1960</i>	<i>visant à réprimer les atteintes portées à la propriété (J.O. n° 125 du 8.10.60, p. 2025), modifiée par la loi n° 66-025 du 19 décembre 1966 (J.O. n° 512 du 24.12.66, p. 2525)</i>
	<i>Ordonnance N° 60-099 du 21 septembre 1960</i>	<i>réglementant le domaine public (J.O. n°122, du 24.9.60, p. 1909), modifiée par ordonnance n° 62-035 du 19 septembre 1962 (J.O. n° 244, du 28.9.62, p. 1975)</i>

**Foncier / Domaines (suite)**

<i>ACTE</i>	<i>REFERENCE</i>	<i>INTITULE</i>
<i>LOI</i>	<i>Loi N° 2008-014 du 23 juillet 2008</i>	<i>Sur le Domaine privé de l'Etat, des Collectivités décentralisées et des personnes morales de droit public</i>
	<i>Loi N° 2008-013 du 23 juillet 2008</i>	<i>Sur le Domaine public</i>
	<i>Loi N° 2007-036 du 14 janvier 2008</i>	<i>Sur les investissements à Madagascar (J.O. N° 3178 du 3 avril 2008, pages 2951-2960)</i>
	<i>Loi N° 2006-031 du 24 novembre 2006</i>	<i>fixant le régime juridique de la propriété foncière privée non titrée (J.O. N° 3089 du 26 février 2006, pages 1630-1631)</i>
	<i>Loi N° 2005-019 du 17 octobre 2005</i>	<i>fixant les principes régissant les statuts des terres (J.O. N° 3007 du 2 janvier 2006, pages 4 à 15)</i>
	<i>Loi N° 2003-29 du 27 août 2003</i>	<i>modifiant certaines dispositions de l'Ordonnance n° 60-146 du 03 octobre 1960 relative au régime foncier de l'immatriculation</i>
	<i>Loi N° 2003-028 du 27 août 2003</i>	<i>modifiant et complétant certaines dispositions de la loi n° 62-006 du 06 juin 1962 fixant l'organisation et le contrôle de l'immigration modifiée par la loi N° 95-020 du 27 novembre 1995</i>
	<i>Loi N° 2003-027 du 27 août 2003</i>	<i>portant abrogation de la loi N° 95-021 du 18 septembre 1995 ayant modifié l'Ordonnance n° 60-064 du 22 juillet 1960 portant Code de la Nationalité</i>
	<i>Loi N° 60-004 du 15 février 1960</i>	<i>relative au domaine privé national (J.O. n° 88 du 27.02.60, p. 411, RTL IV) modifiée par ordonnance n° 62-047 du 20 septembre 1962 (J.O. n°246 du 05.10.62, p. 2042), loi n° 64-026 du 11 décembre 1964 (J.O. n° 390 du 12.12.64), loi n° 67-029 du 18 décembre 1967 (J.O. n° 569 du 23.12.67, p. 2080), ordonnance n° 72-031 du 18 septembre 1972 (J.O. n° 872 du 11.11.72, p. 3001).</i>
	<i>Loi du 9 mars 1896</i>	<i>sur la propriété foncière indigène (J.O.M. du 20.03.1896)</i>
<i>CODE</i>	<i>Code des 305 articles</i>	<i>EXTRAIT (art 218 et 223)</i>

**Foncier / Domaines (suite)**

ACTE	REFERENCE	INTITULE
DECRET	<i>Décret N° 2010-233 du 20 avril 2010</i>	<i>fixant les modalités d'application de la loi n° 2008-014 du 23 juillet 2008 sur le Domaine privé de l'Etat, des Collectivités Décentralisées et des personnes morales de Droit public.</i>
	<i>Décret N° 2008-1141 du 1er décembre 2008</i>	<i>fixant les règles relatives à la délimitation, l'utilisation, la conservation et la police du domaine public</i>
	<i>Décret N° 2007-1109 du 18 décembre 2007</i>	<i>portant application de la loi n° 2006-031 24 novembre 2006 fixant le régime juridique de la propriété foncière privée non titrée</i>
	<i>Décret N° 2004-515 du 04 Mai 2004</i>	<i>portant dispositions dérogatoires au décret n° 64-205 du 21 mai 1964 réglant les modalités et applications de la loi n° 60-004 du 15 février 1960 relative au domaine privé national et ses textes subséquents.</i>
	<i>Décret N° 2003-908 du 02 septembre 2003</i>	<i>portant application de la loi n° 2003-029 du 21 août 2003, modifiant certaines dispositions de l'ordonnance n° 60-146 du 3 octobre 1960 relative au régime foncier de l'immatriculation.</i>
	<i>Décret N° 68-213 du 21 mai 1968</i>	<i>fixant la procédure des opérations de délimitation d'ensemble prévue par la loi n° 67-029 du 18 décembre 1967 relative à la procédure d'immatriculation collective ou « cadastre » (J.O. n° 592 du 1.6.68, p. 1166)</i>
	<i>Décret N° 64-396 du 24 septembre 1964</i>	<i>modifiant et complétant le décret n° 60-529 du 28 décembre 1960 réglementant les modalités d'application de l'ordonnance n° 60-146 du 3 octobre 1960 relative au régime foncier de l'immatriculation (J.O. n° 378 du 3.10.64, p. 1937)</i>
	<i>Décret N° 64-291 du 22 juillet 1964</i>	<i>fixant les règles relatives à la délimitation, l'utilisation, la conservation et la police du domaine public (J.O. n° 368 du 1.8.64, p. 1493)</i>
	<i>Décret N° 64-205 du 21 mai 1964</i>	<i>réglant les modalités d'application de la loi n° 60-004 du 15 février 1960 relative au domaine privé national modifiée par l'ordonnance n° 62-047 du 20 septembre 1962 (J.O. n° 356, du 30.5.64, p. 1036) modifiée par décret n° 76-165 du 21 avril 1976 (J.O. n° 1125 du 8.5.76, p. 1140)</i>
	<i>Décret N° 64-076 du 6 mars 1964</i>	<i>relatif aux tribunaux terriers ambulants chargés de la consécration du droit de propriété soumis au statut du droit traditionnel coutumier (J.O. n°345 du 14.3.64, p. 591)</i>

**Foncier / Domaines (suite et fin)**

ACTE	REFERENCE	INTITULE
DECRET (suite)	<i>Décret N° 63-256 du 9 mai 1963</i>	<i>fixant la composition et le fonctionnement des commissions prévues par les articles 20 et 27 de la loi n° 60-004 du 15 février 1960 modifiée par l'ordonnance n° 62-047 du 20 septembre 1962 relative au domaine privé national</i>
	<i>Décret N° 63-030 du 16 janvier 1963</i>	<i>fixant les modalités d'application de l'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 (J.O. n° 270 du 26.01.63, p. 245, Errata : J.O. n° 271 du 02.02.63, p. 314), modifié par décret n° 64-399 du 24 septembre 1964 (J.O. n° 378 du 03.10.64, p. 1940)</i>
	<i>Décret N° 60-529 du 28 décembre 1960</i>	<i>réglementant les modalités d'application de l'ordonnance n° 60-146 du 3 octobre 1960 relative au régime foncier de l'immatriculation (J.O. n° 144 du 7.1.61, p 21), modifiée par décret n° 64-396 du 24 septembre 1964 (J.O. n° 378 du 3.2.64), décret n° 70-413 du 28 juillet 1970 (J.O. n° 718 du 1.8.70, p. 1655), et par décret n° 90-656 du 19 décembre 1990 (J.O. n° 2037 du 31.12.90, p. 2666)</i>
	<i>Décret N° 50-1631 du 27 décembre 1950</i>	<i>portant règlement du statut de la copropriété des immeubles divisés par appartement à Madagascar et Dépendances (J.O. n° 3441 du 14.3.51, p. 597)</i>
	<i>Décret du 25 août 1929</i>	<i>relatif à la constatation et à la constitution de la propriété indigène à Madagascar (J.O. du 22 mars 1930)</i>
	<i>Décret du 28 septembre 1926</i>	<i>réglementant le Domaine à Madagascar (J.O. du 16 avril 1927)</i>
	<i>Décret du 4 février 1911</i>	<i>réorganisant le régime de la propriété foncière à Madagascar (J.O. du 11 mars 1911)</i>
ARRETE	<i>Arrêté du 12 mars 1930</i>	<i>fixant les mesures d'exécution et d'application du décret du 25 août 1929 sur la constatation et la constitution de la propriété indigène à Madagascar (J.O. du 22 mars 1930)</i>
	<i>Arrêté d'application du 12 août 1927</i>	<i>Extrait de l'arrêté d'application du 12 août 1927 art 75 à 79 (J.O. du 24 décembre 1927)</i>

## Investissement

ACTE	REFERENCE	INTITULE
LOI	Loi N° 2007-36 du 14 janvier 2008	sur les Investissements à Madagascar (J.O. n° 3178 du 3 avril 2008, pp. 2951-2960)

## Mines

ACTE	REFERENCE	INTITULE
ORDONNANCE	Ordonnance N° 62-103 du 1er octobre 1962	Code Minier
LOI	Loi N° 2005-022 du 2 août 2005	portant modification de certaines dispositions de la loi n° 2001-031 du 8 octobre 2002 établissant un régime spécial pour les grands investissements dans le secteur minier malagasy (LGIM) (J.O. n° 3015 du 20/02/06, p. 1597)
	Loi N° 2005-021 du 17 octobre 2005	portant modification du Code Minier Loi n° 99-022 (J.O. n° 3015 du 20 février 2006, p.1569 et suiv.)
	Loi N° 2001-031 du 8 octobre 2002	établissant un régime spécial pour les grands investissements dans le secteur minier malagasy
	Loi N° 99-022 du 19 août 1999	portant Code minier (J.O. n° 2595 du 30 août 1999, p. 1978)
	Loi N° 95-016 du 9 août 1995	Portant Code minier
	Loi N° 90-017 du 20 juillet 1999	Portant Code minier
DECRET	Décret N° 2006-910 du 19 décembre 2006	fixant les modalités d'application de la loi n° 99-022 du 19 août 1999 portant code minier modifiée par la loi n° 2005-021 du 17 octobre 2005 (J.O. n°3097 du 30 mars 2007, p. 2397 et suiv.)
	Décret N° 2003-784 du 8 avril 2003	fixant les conditions d'application de la loi n° 2001-031 établissant un Régime Spécial pour les Grands Investissements dans le Secteur Minier Malagasy
	Décret N° 2000-308 du 2 octobre 2000	portant création et fixant les statuts du Bureau du cadastre Minier de Madagascar (J.O. n° 2664 du 2 octobre 2000, p. 3491)
	Décret N° 2000-170 du 15 mars 2000	fixant les conditions d'application de la loi n° 99-022 du 19 Août 1999 portant Code Minier
	Décret N°98-394 du 28 mai 1998	portant définition de la politique sectorielle minière à Madagascar (J.O. n° 2512 du 15 juin 1998, p. 1810)
	Décret N° 95-754 du 9 décembre 1995	portant application de la loi n° 95-016 du 9 août 1995
ARRETE	Arrêté interministériel N° 12032-2000 du 6 novembre 2000	sur la réglementation du secteur minier en matière de protection de l'environnement (J.O. n° 2670 du 13.11.2000, p. 3813)
	Arrêté N° 839-2003 du 16 janvier 2003	portant précision sur l'application de certains articles du Décret n° 2001/170 du 15/03/00 portant Code minier

## Table des matières

Etude et analyse des textes juridiques sur le foncier, la gestion forestière, le développement rural, l'aménagement du territoire et la décentralisation..... **Erreur ! Signet non défini.**

Préface .....	1
Sommaire .....	i
Acronyme.....	ii
Glossaire .....	iii
Introduction.....	17
Contexte de l'étude.....	17
Objectifs et résultats attendus .....	19
Démarche méthodologique.....	19
Historique de la propriété foncière et aspect général sur la domanialité des terres à Madagascar.....	20
La période féodale : les droits coutumiers et féodaux .....	20
La période coloniale .....	21
La période post-coloniale .....	21
Les politiques sectorielles .....	23
La politique foncière.....	23
La politique forestière.....	24
La politique agricole ou la réforme agraire.....	25
La politique minière.....	26
La politique de la décentralisation .....	27
Contexte global.....	27
Problématiques spécifiques liées à la décentralisation.....	28
Des aspects institutionnels.....	28
Des aspects techniques .....	30
Des aspects économiques et financiers.....	30
Des aspects juridiques .....	31
Inventaire et analyse des textes juridiques en vigueur régissant l'aménagement rural .....	33
Le système juridique malgache en matière foncière et les modalités d'acquisition du droit de propriété .....	33

	84
Le droit positif malgache en matière foncière .....	33
Les potentialités des droits fonciers .....	36
Les réalités de jouissance foncière .....	37
Des modalités d'acquisition du droit de propriété et du droit de gestion.....	38
Procédures d'acquisition du titre domanial .....	38
De la réforme du droit foncier malgache.....	39
De la sécurité foncière.....	40
Opportunités.....	43
Problématiques.....	44
✓ Non applicabilité des diverses dispositions législatives et réglementaires .....	44
✓ Risque de duplication et de pléthore de textes .....	44
✓ Impacts de la non effectivité des transferts de compétences aux collectivités locales sur la sécurité foncière.....	45
L'analyse des textes sectoriels .....	47
L'analyse des textes secteur par secteur .....	47
La législation à l'époque de la royauté.....	48
La législation à l'époque coloniale.....	48
De la législation foncière .....	48
✓ Le décret du 4 février 1911 réorganisant le régime de la propriété foncière à Madagascar.....	48
✓ Le décret du 28 septembre 1926 réglemente le Domaine à Madagascar .....	48
✓ Le décret du 25 août 1929 sur le cadastre indigène .....	49
De la législation forestière .....	49
De la législation sur le développement rural.....	50
La législation à l'époque de l'indépendance .....	50
Quelques repères historiques .....	50
De la législation foncière .....	51
✓ La Loi n° 60-004 du 15 février 1960 relative au domaine privé national.....	51
✓ L'ordonnance n° 60-146 du 3 octobre 1960 .....	52
✓ La Loi n° 2005-019 du 17 octobre 2005 sur les statuts des terres.....	54
✓ La Loi n° 2006-031 du 24 novembre 2006 fixant le régime juridique de la propriété foncière privée non titrée ainsi que son Décret d'application n°2007-1109 du 18 décembre 2007.....	55

✓ La Loi n° 2008-013 du 23 juillet 2008 fixant le régime juridique du Domaine Public ainsi que son décret d'application.....	55
✓ La Loi n° 2008-014 du 23 juillet 2008, et son décret d'application régissant le Domaine Privé	56
De la législation forestière .....	57
✓ La Loi n° 90-033 du 21 décembre 1990 .....	57
✓ La Loi n°96-025 du 30 septembre 1995 relative à la gestion locale des ressources naturelles...	57
De la législation sur le développement rural.....	59
De la législation sur la Décentralisation.....	61
De la législation minière .....	63
L'analyse transversale des textes .....	65
Recensement des textes actuellement en vigueur.....	65
Foncier .....	65
Environnement et Forêt.....	66
Réforme agraire .....	66
Décentralisation .....	67
Mines .....	67
La synergie intersectorielle envers les politiques et textes juridiques .....	67
En matière de réglementation foncière .....	67
La réglementation foncière vis-vis des autres secteurs .....	68
La politique foncière vis-à- vis des autres politiques sectorielles .....	70
Les Recommandations .....	71
Renforcement des rapports Espace-Ressources naturelles-Homme .....	71
Sécurisation des investissements .....	71
Conclusion .....	72
Bibliographie.....	73
Webographie.....	74
Annexe. Inventaire physique des textes juridiques .....	75
Constitutions.....	75
Secteur agriculture et réforme agraire.....	75
Aménagement /urbanisme .....	76



	86
Décentralisation .....	76
Eaux .....	76
Environnement /Forêt .....	76
Environnement /Forêt (suite et fin).....	77
Foncier / Domaines.....	78
Foncier / Domaines (suite).....	79
Foncier / Domaines (suite).....	80
Foncier / Domaines (suite et fin) .....	81
Investissement .....	82
Mines .....	82
Table Des Matières .....	83



### **Les responsables du Collectif Sylva Terra**

Josélyne RAMAMONJISOA. Professeur Titulaire. Département Géographie. Faculté des Lettres et Sciences Humaines. Université d'Antananarivo. Coordonnateur

Rivo ANDRIANIRINA RATSIALONANA. Directeur de l'Observatoire du Foncier. Coordonnateur Adjoint

Romaine RAMANANARIVO. Professeur Titulaire. Département Agro-Management. Ecole Supérieure des Sciences Agronomiques. Université d'Antananarivo

Docteur Chantal RADIMILAHY. Directeur de l'Institut de Civilisations/Musée d'Art et d'Archéologie. Université d'Antananarivo

Eric Hermann RAPARISON. Directeur du « Sehatra Iombonana amin'ny Fananantany »

### **Les auteurs**

Henri RAHARISON. Ancien Directeur des Services du Domaine et de la Topographie

Docteur Jules Marie Bernard RAZAFIARIJAONA. Département Agro-Management. Ecole Supérieure des Sciences Agronomiques. Université d'Antananarivo

Eric Hermann RAPARISON. Directeur du « Sehatra Iombonana amin'ny Fananantany ». Département Agro-Management. Ecole Supérieure des Sciences Agronomiques. Université d'Antananarivo



Le contenu de cette publication n'engage que la responsabilité de ses auteurs et ne représente pas nécessairement l'opinion du Projet PARRUR.